

国家开放大学海洋学院建设行动研究报告

赵铁成 崔迪

(青岛广播电视大学 导学科研处 培训部, 山东青岛 266100)

摘要：随着开放学习的发展，教育机构面临越来越大的挑战。随着我国高等教育大众化趋为显著，特色专业建设越来越受到高等学校的重视，特别是地方高校已成为其在新形势下求生存并获取竞争力的重要战略手段。地方高校只有努力打造自身专业特色，不断提升服务地方经济社会发展的能力，才能在众多高校中占有一席之地。根据《国家开放大学建设方案》、《关于推进国家开放大学办学体系建设试点的若干意见》和《青岛市教育中长期改革和发展规划纲要（2010-2020）》提出的目标、任务和要求，结合国家发改委、海洋局《海洋行业“十二五”发展规划》的安排部署，国家开放大学（青岛）在深入调研、广泛论证的基础上，组建国家开放大学海洋学院。

关键词：教育机构；特色专业建设；战略手段；国家开放大学海洋学院

一、海洋学院建设背景调研

（一）海洋经济建设区域背景调研

2013年，党的十八大报告明确提出了“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”的战略目标。

根据2014年1月16日全国海洋工作会议公布的最新数据统计，2004—2013年，中国海洋经济生产总值平均增速达到15.08%。2013年，全国海洋生产总值达到了5.4万亿元，海洋产业从业人员总数超过3千万人。目前，沿海各省份相继提出了海洋经济的发展规划。在向海洋要资源、要效益、要空间的背景下，预计2014—2020年，中国海洋经济增速将保持在20%以上。在今后相当长的一段时期，国家也将继续加大

对海洋经济的政策扶持和投入力度，海洋经济的发展势必继续保持良好的增长态势。

2014年6月，国务院批复山东省政府，同意设立青岛西海岸新区，青岛西海岸新区正式成为继上海浦东、天津滨海和重庆两江等新区之后的第九个国家级新区。这是自2011年国务院批准设立山东半岛蓝色经济区之后，对深入推进山东半岛蓝色经济区建设又一重大战略举措。按照国务院要求，西海岸新区要以海洋经济发展为主题，服务于青岛建设区域性经济中心和国际化城市的发展定位，把建设青岛西海岸新区作为全面实施海洋战略、发展海洋经济的重要举措，为促进东部沿海地区经济率先转型发展、建设海洋强国发挥积极作用。

作为山东半岛蓝色经济区的核心龙头，青岛拥有丰富的海洋资源，具备发展海洋经济的优势基础，并按照国家及山东省的部署，编制了《青岛市蓝色经济区发展规划》，制定了总

体发展目标：到 2015 年，将青岛基本建设成为我国海洋经济科学发展的先行区、山东半岛蓝色经济区的核心区、海洋自主研发和高端产业的聚集区、海洋生态环境保护的示范区；到 2020 年，使青岛成为东北亚国际航运枢纽、区域性海洋新兴产业发展中心、国际海洋科技教育中心、国际滨海旅游度假胜地和国际海上体育运动基地，成为充满活力、人与海洋和谐相处的典范城市。发展海洋经济是建设海洋强国的重要手段和基础，而海洋经济的人才建设是建设海洋强国的智力保障，也是增强海洋开发能力的重要支柱。

（二）海洋人才需求调研

根据《全国海洋人才发展中长期规划纲要（2010—2020 年）》公布的数据，目前我国海洋人才约占海洋从业人员的 1%，远远落后于世界海洋中等发达国家水平。为保证实施 21 世纪国家海洋战略，到 2020 年海洋人才资源总量计划达到 400 万人，其中海洋工程装备技术人才达到 15 万人，海洋资源开发利用技术人才达到 9 万人，海洋公益服务技术人才总量达到 8000 人，海洋管理人才达到 7 万人，海洋高技能人才总量达到 55 万人，高层次国际化海洋人才总量达到 2000 人。专家预计，到 2015 年我国海洋生产总值占国内生产总值比重达到 10%，海洋人才资源总需求量约 260 万人以上；到 2020 年，海洋人才资源总需求量将超过 400 万人。

表 1 我国海洋人才资源现状和发展目标

（来源：全国海洋人才发展中长期规划纲要 2010—2020 年）

指 标	2010 年	2020 年
海洋人才资源总量	201.1 万人	400 万人
海洋专业技术人才	137.3 万人	314 万人
海洋技能人才	58.7 万人	79 万人
海洋管理人才	5.1 万人	7 万人
海洋人才占海洋产业就业人员的比例	20.3%	35%
本科以上学历占海洋产业就业人员的比例	14.2%	30%

二、以海洋区域经济发展为背景，明确海洋学院建设任务

（一）构建国家开放大学海洋学院的专业与课程体系

开放大学不但要实现学历教育与非学历教育并重的双重发展，更要为从业人员的职业发展和终身学习搭建桥梁。与此同时，从业人员的职业发展又与社会的飞速发展，信息技术的日新月异，新的行业发展趋势密切相关。在这种背景下，结合本地实际科学地选择海洋学院的专业、合理地构建科学的课程体系是海洋学院建设的首要任务。

（二）探索“互联网+”背景下网络教育模式的重塑

当今世界，移动互联网、大数据、云计算等信息技术的发展对人们的生活方式、企业的经营方式、产业的发展形势都产生了深刻的影响。数字化、网络化的信息流极大地冲击着网络教育的原有运作方式，教育者、学习者、学习途径、学习内容都有了新的发展和突破。网络时代知识形成发了根本的变化，知识不是静止的，而是在个体、群体和组织之间不断流动循环的，学习是沟通内部网络和外部网络的过程。李克强总理在政府工作报告中提出的“互联网+”行动计划，为一直在推进信息技术和教育教学融合的开放教育提供了更为广阔的探索空间。海洋学院致力于打破传统的教育互联网模式——将现有的教育模式、内容、工具、方法、体系等线下教育借助互联网复制到线上，而是用互联网的思维，改变传统的教师中心模式，以学习者为主体，重塑教育模式。

（三）服务海洋经济发展，培养海洋专业人才

随着陆地资源的日益减少，世界各海洋大国都把目光投向海洋，在海洋经济、能源、人才等方面都展开了激烈的竞争，尤其是海洋人才的竞争更是甚嚣尘上。海洋学院的初建以青岛地区的海洋经济发展需要为立足点，满足当地对海洋产业人才的需求。进而以此为基础，借助开放大学系统遍布全国的办学优势，

把教育直接延伸到全国，为各沿海城市提供学习支持服务，实现跨地域、多元化、现代化的信息教育。

三、国家开放大学海洋学院建设

（一）构建“国开总部—青岛分部—行业企业”的学院体系

根据行业学院建设的特征，结合国家开放大学建设要求以及青岛广播电视大学自身条件，海洋学院的建设采取的是总部与分校共建的模式，国家开放大学提供学院建设的方向和平台，青岛分部进行学院具体的架构。分部进行学院组建的过程中联合青岛本地的行业企业，本着满足企业及学生需求的原则，采取深入了解企业对人才的需求，从企业聘请专家讲课，校企学分互认等方式积极组建学院。

（二）体现行业需求，建设满足社会需要的实用性专业

港口行业发展与国民经济、国内外贸易的发展密切相关。青岛港作为我国第三大外贸口岸，在其建设国际航运中心的过程中，深水港建设人才、航道设计与施工人才、航运网络经济人才等多类复合型人才的需求非常明显。其中以三类人才最为紧缺：一是引航人才，二是航运经营与管理人才，三是IT航运人才。同时，随着进出口贸易的持续增长，国际货运代理专业人才需求与日俱增，货运代理人才已被列入国家12类紧缺人才。因此立足于青岛市经济发展的需求，建设与港口航运等行业密切相关的专业，为青岛市航运的建设提供强大人才载体已是势在必行。海洋学院在这样的契机下，首先选择了物流管理专科（国际航运方向）作为重点专业进行建设。

（三）证书替代，探索灵活多样的专业培养方式

为探索更为灵活的专业培养方式，便于学生的学习取得更好的效果，秉持学习者中心的理念，本专业在开设课程的过程中开设了一些职业资格证书相对应的课程，助力于学生考取对应的资格证书，而取得相

关资格证书的学生可以申请免修相关课程，直接取得相应学分。同时，与企业合作，学生就读期间在企业表现突出获得奖励也可作为学分取得的一种形式，以提高学生工作与学习的积极热情。

通过本专业学习，学生可以考取国际货运代理资格证、物流师职业资格证书（四级）/（三级），如下表2。

表2 资格证书对接表

课程名称	可取得的相应证书	颁证单位	取得方式
物流信息技术	物流师职业资格证书（四级）	国际人力资源与社会保障部	通过国开考试，申请取得
物流学概论			
仓储与配送管理			
供应链管理	物流师职业资格证书（三级）		
职业技能实训（一）			
货运基础	国际货运代理职业资格证书	中国国际货运代理协会	通过国开学习，自主社会化考试取得
国际航运英语与函电（包含课程实训）			
集装箱班轮运输业务与法律（包含课程实训）			
租船运输实务与法律（包含课程实训）			
国际多式联运（包含课程实训）			
国际货运代理实训			

同时，取得相关资格证书的学生可以申请免修相关课程，直接取得相应学分。受教于国家开放大学海洋学院的学生在就读期间，工作中获得的各种奖励，经单位认可，可以申请免修工作实训课程，直接取得相应学分。但免修课程学分数，原则上不可超过本专业最低毕业学分的50%。

（四）学习者中心，打造满足学生需求的教学服务平台

1. 打破传统教学模式，建设网络教学资源服务平台
信息化建设是国家开放大学海洋学院专业与课程建设的重要内容和支撑。海洋学院坚持以需求为导向，通过自主开发和外来引进，围绕专业教学目标与标准、课程体系、教学内容、教学指导、学习评价等模块建设各类网络课程、微课程和素材库。整合全社会的优秀资源，将所有学习资源上传到学生共享的网络平台上，实现跨地区、跨时空的学习，打破原来的地域分割瓶颈，便于成人随时随地学习。

2. 满足学习者需求, 实现教学资源共享交互

WEB2.0 带来信息资源建设模式的变革, 用户参与信息资源建设已经成为信息资源建设模式变革的重要趋势。网络时代教学资源不是静止的、一成不变的, 而是在教学平台不断流动循环并螺旋上升的, 教学资源的更新是学习者与教育者交互作用沟通个体、群体及组织之间信息流的过程。建构主义的学习理论指出, 学习者不是简单被动地接收信息, 而是主动地建构知识的意义。这种建构包括两个方面的建构: 一方面是对新信息的意义的建构, 另一方面又包含对原有经验的改造和重组。在海洋学院教学资源的建设过程中, 对三类资源进行了强化。首先, 以目标为导向, 开展多种形式的互动式教学, 增加案例讨论的时间及其涉及的广度, 鼓励学生独立思考, 激发学生的学习兴趣 and 自主学习的潜能; 其次, 灵活运用多媒体教学, 配合大量的生产场景图片及录像以避免枯燥理论的简单灌输, 增加学生的感性认识; 最后, 在理论学习的基础上, 加大实践力度, 完善与行业企业深度融合机制, 组织学生到企业和用人单位顶岗实习等。

(五) 跨校联合共建优质课程资源

高质量的课程资源是吸引和维持远程学习者的一个关键要素。学习者是一切学习活动开展的中心, 课程资源的建设离开了学习者便显得毫无价值。

1. “六大模块”共组专业培养体系

海洋学院物流管理专业(国际航运方向)专业设置共分6个模块, 分别是公共基础课、专业基础课、职业核心课、通识课、专业/职业延展课和综合实践课。该专业注重掌握国际航运业务与管理、国际集装箱进出口运输、报关报检、英语函电等专业知识, 为国内外航运企业、国际货运代理、船舶代理、港口生产等企事业单位输送高技能型应用性专门人才。为配合培养目标, 满足国际航运岗位的需求, 公共基础课中的课程设置是对学生人生观、价值观的培养和学习方法的指南; 在统一的物流管理专业基础课的基础上, 设

计了五门国际航运岗位的职业核心课; 在专业/职业延展课程模块中自建了海洋文化、海洋管理、海洋经济、海洋生态四门课程; 通过通识课扩大学生的视野; 加大实训部分的学分, 提高了综合实训模块的比重。

以综合实践课模块为例, 其必修课程安排包括: 职业技能实训(一)、国际货运代理实训、工作实训。

(1) 职业技能实训(一)

职业技能实训(一)主要通过技能实训平台, 利用多媒体教学手段实行虚拟职业技能训练, 使学习者直观、全面地练习并提高职业技能。学生修完专业基础课程模块中的四门课后, 再完成职业技能实训(一)的课程学习, 考试成绩达到60分者, 可申请物流师职业资格证书(四级)。

(2) 国际货运代理实训

国际货运代理实训课程教学强调以实例为引导、以实训为手段、以实际技能为目的; 实训软件以教学软件和企业版实训操作为主。通过教学与实践, 力求使学生既能扎实掌握从事货运代理工作所必需的基本理论知识, 又能具有较强的实际操作能力, 满足国际货代行业一线工作的要求, 更好应对国际货运代理业激烈的市场竞争。

(3) 工作实训

物流管理专业(国际航运方向)注重实践, 提倡以实训考核, 替代调查报告或论文的撰写。本专业开设的工作实训课程要求学生从本职工作出发, 从货运综合实训、报关综合实训、船代综合实训、港口综合实训等方面任选其一, 由企业或行业进行实训考核。

2. 校企联合协同构建课程体系

积极加强优质资源校际之间的协作, 促进不同高校间的优势互补, 最大限度的发挥地缘优势和学校特色, 逐步形成资源共建的方式, 在当下信息化传播高度发展的时期具有重要启示意义。国家开放大学(青岛)在海洋学院物流管理专业(国际航运方向)(专科)的过程中, 与中国海洋大学、青岛大学、青岛远洋船

员学院、青岛港湾学院等高校，以及中远集团等企业进行多方位的合作，聘请高校和企业专家教授进行专业课程资源建设。比如与远洋船员学院、中远集团等高校和企业构建了“软件实训、学校实践、校外实体实训”三者相结合的“三元一体”实践教学体系。

软件实训，主要是依托国际货代软件，通过网络平台来模拟现代航运服务业的具体业务操作过程，进行业务实践的演练，积累实践经验，增强实务操作能力；校内实践，就是以合作高校青岛远洋船员学院等现有的实验室、实训室及实训基地为基础，开展部分课程、集中性实践教学环节的实训教学；校外实体实训，依托企业，与青岛远洋集团等签约，作为我校的重点实训实践基地。

3. “四化”标准组建教学内容

现代大学承担着知识生产和创造的重任，也是集中了一个国家或地区优质智力资源的场所，国际上很多知名大学都把开放课程看做是大学回报社会使命的知识资产。远程教育课程借助互联网平台进行传播，其课程资源的内容需遵循内容实用化、资源系统化、组织模块化、知识微型化四个标准。

（1）课程内容实用化

现代化远程教育背景下，优质课程资源的内容应该是在遵循学习者认知规律的基础上，根据教学目标及信息流特征，采用情景化、问题导向的设计理念进行组建的课程，其标准之一务必使其满足学习者的需求。如海洋学院的通识课程“地域文化”，便是针对通识教育理念理念的实践。该课程整体介绍了青岛地区的地域、经济、文化、历史等方面的内容，为学习者全方面了解青岛奠定了基础。

（2）课程资源系统化

知识是有着系统化网格特征的，零散的知识不仅否定了知识科学性，同时也违背了人类的认知规律。在课程资源的优化过程中，对于理论知识的合理取舍、简明组织、循序渐进基础上，需要突出知识的系统化。系统化，

不是求全责备，系统化是要突出知识之间的衔接，进而使得学习成果达到稳固的效果。学科知识的系统化网格结构中，衔接点即认知结构中的知识固化节点，强化这种认知的特征，将是教学过程中的重要环节。

（3）课程组织模块化

课程资源模块化组织的实质是为了满足课程的可选择性、学习的个别化需求。与传统的单元教学相较而言，模块化组织在内容结构、教学过程、教学评价等方面都有明显的优势，它不仅具有更为灵活的表现形式，同时更为契合“学习者中心”的理念，更强调学习的个别化，有利于学生个性的发挥。同时，根据斯金纳程序学习的理论，及时的反馈和强化有利于增强学生学习的成就感，模块课程较之单元课程而言学时缩短，便于学生及时得到反馈，也有利于教师为学生提供必要的指导和帮助。

（4）课程知识微型化

从20世纪80年代开始，微课程就成了世界各国开发的一种新趋势，它既能适应不同学生的兴趣和需要，又可以及时反映社会和科技的发展；既有主题又能体现学科课程的特点；既能以专题系列的形式出现，又能单独以一个知识点的形式呈现。海洋学院在教学内容的选择上，更多的采取了对知识进行分解，针对知识体系中的微型知识点录制碎片化的微课程，便于学生随时随地进行学习。

（六）校企合作打造双师型教学团队

双师型教师是实践技能教学能力的具体保障，没有双师型教师队伍是无法保障实践技能和理论知识学习的。理论知识和实践技能不能有所偏废，就要求我们提高双师型教师队伍。同时对于双师型教师的工作开展，也要采取有别于普通高等职业技术学院的做法，要结合网络、结合远程教学平台，开展双师型教师队伍的工作方法，来进一步提高我们的教学效果。

在师资队伍建设中，国家开放大学海洋学院遵循专兼结合、双向培养的原则，即教师队伍中有电大的专职教师，也有在高校和企业中聘请的专家作为兼职

教师；双向培养则是在学校和企业中对教师能力进行提高，使得教师在教学和实践过程中尽快提升自身能力，教学相长。整个由电大专职优秀教师、高校专家、企业专家三部分组成的师资队伍共同合作，有的放矢地进行交易，促使学生学到真技术，学以致用。

四、海洋学院建设行动研究的经验与反思

（一）开放大学行业学院建设需加大信息化建设的步伐

网络时代，秉承终身学习的理念建设行业学院，最根本的支撑是教学资源平台的信息化。目前，“互联网+”的出现正给各个领域的发展带来深刻的影响。在教育领域，随着云教育平台、MOOCs等的应用，远程教育的

形式将更加多样化，学习者的选择更多更便捷，这对高校的发展是个极大的挑战。面对这些挑战，需要将学习者的需求、信息化技术和教学过程更为紧密地结合起来，走一条教学模式创新和技术创新的相结合的道路。

（二）建好开放大学行业学院需改善服务品质

“公共服务体系应体现三大独特的核心价值：其一，做政府想做的事情；其二，做高校难做的事情；其三，做学生非常愿意做的事情。这三点是公共服务体系的核心价值和赖以持续发展的根本所在，其特色是为‘教育’服务。”国家开放大学作为远程教育公共服务体系的一部分，面对各大高校强大的竞争对手，必须在有限的时间内建立高质量的服务品牌方能吸引学生，提高自己的竞争力。

参考文献

- [1] 何向阳等 .2014. 超循环理论视角下的信息资源再生研究 [J]. 中国电化教育 (2) : 54-59.
- [2] 刘信标 . 2004. 大学特色办学思路探析 [J] . 黑龙江高教研究 (9) : 12 — 15 .
- [3] 吴南中 .2015. 建设性后现代视角下的 MOOC 资源特质及其生产策略 [J]. 中国远程教育 (1) : 25.
- [4] 肖美丹 .2009. 知识资产与企业绩效关系实证研究 [M]. 北京 : 中国农业出版社 .
- [5] 郑庆华 .2015. 互联网教育与公共服务体系 [J]. 中国远程教育 (4) : 32-35.
- [6] G. 西蒙斯 , 詹青龙译 .2009. 网络时代的知识和学习——走向连通 [M]. 上海 : 华东师范大学出版社 .

(责任编辑 : 孙治国)

Research Report on the Construction of the Ocean College of Open University

ZHAO Tie-cheng CUI Di

(Qingdao Radio & TV University, Qingdao 266100)

Abstract: With the development of open learning, the education institutes face more and more challenges. To construct feature specialty is drawing more attention by universities as the mass higher education becomes more and more common. Especially it is a strategic means for the local colleges to survive in the competition. Only by constructing their own feature specialties, elevating their ability to serving the local economic and social development can the local colleges occupy a seat among the numerous colleges. According to the goals, tasks and requirements put forward by “National Open University construction program”, “Some opinions on promoting the construction of school running system of national Open University” and “Outline of the long term reform and development plan for education in Qingdao (2010-2020)”, we combine them with the deployment of the NDRC and NBO in the “Marine industry” in 12th Five-Year “development plan”. The National Open University (Qingdao) decides to build Ocean College of the Open University on the basis of deep research and extensive demonstration.

Key Words: education institute; construction of feature specialty; strategic means; Ocean College of the Open University

运用现代网络技术推广新型教育理念及方法

——以中英合作在线课程为例

穆星妍

(国家开放大学教育研究院, 北京 100039)

摘要：为适应网络教育的迅速发展，国家开放大学和英国开放大学在培训课程方面进行合作，专门为提高我国网络教育教师的教学水平和业务素质，而开发了一组在线继续教育培训课程——“网络教育从业人员培训”。本文详细记述了课程核心理念、MOODLE 平台的运用、招生组织情况、在线学习方式、教学的组织与管理方法、师资选拔及配备情况等。研究者还以该培训为出发点，对中外网络教育在理念和方式上的不同进行了比较与思考，例如：对网络教学方式的认可程度、对视频学习资源的需求、自主学习意识等。研究者还对网络技术在继续教育培训领域运用时常见的一些问题，如：工学矛盾突出、平台使用障碍、缺少学习同伴等进行了分析，并提出了若干具有针对性、可操作性的建议。

关键词：国家开放大学；英国开放大学；在线课程；继续教育

随着互联网的普及，网络教育迅速发展，近年来网络教育已逐渐成为教育从业人员的必备技能。与网络教育的迅速发展相比较，网络教育从业人员的培训相对滞后。因此，国家开放大学和英国开放大学合作推出了一组专门为我国网络教育从业人员开发的在线培训课程——“网络教育从业人员培训”。

本文详细介绍了该项目的开展与实施情况，重点关注了项目运作过程中遇到的若干问题，也对这些问题进行了思考与分析。

一、课程简介

“网络教育从业人员培训”核心课程为“学生支

持服务”、“在线课程设计”和“在线课程辅导”三门课程。每门课程都有中、英文两个版本，英文版完全保留了英文课程的原有形式，全部由英国开放大学专家设计、编写。中文版本在原版的基础上增加了部分的内容，既保留了原版课程的风格，又使之更适合中国教师的需要和学习习惯。

(一) 课程理念与教学方式

国家开放大学和英国开放大学合作，双方都是本国在远程教育领域内最具有权威的教育机构，有对远程教育和网络教育方面的深入研究，又有多年网络教育的实践经验。这次网络教育课程的引进、合作主要

目的之一就是借鉴国外网络教育教学理念。

英国开放大学开发的课程非常人性化，注意启发学习者的智力、调动学习者的潜能。在教学过程中也与我们传统的方式不同，更注重鼓励学习者大胆思考、积极表达自己的观点。但为了更适应中国国情，在课程本土化改造过程中，又在原有基础上开发了一些符合中国国情的教学教法。这样就有机地结合了中英双方的优势。

（二）培训的平台

“网络教育从业人员培训”的课程全部为基于 MOODLE 平台的在线业余学习。MOODLE 是澳大利亚教师 Martin Dougiamas 基于建构主义教育理论而开发的课程管理系统，是一个免费的开放源代码的软件。其基本结构是围绕课程而组织的，充分体现了以学习为中心的教育理念。教师和学生相互协作，利用自己原有的知识经验，共同构建知识。目前它已成为深受世界各地教育工作者喜爱的一种为学生建立网上动态网站的工具。Moodle 的特征，像很多著名的学习管理系统一样，Moodle 可以管理内容元件，但是更针对教育训练设计，另外，更加强了学习者的历程纪录，让老师们更能深入分析学生的学习历程。模块化的程序设计使得 Moodle 的修改和扩充十分灵活，强大的教学功能、易学易用的特征使 Moodle 成为国际上最流行的优秀教学平台之一。（许楠，2015）

在课程开发初期，MOODLE 平台在国内的应用尚不广泛，所以英国开放大学技术支持部专家专程来到中国，对国家开放大学课程团队的成员进行了技术培训，介绍了 MOODLE 课程管理系统平台的结构以及基本应用，并演示了主要模块的操作方法。

在平台上主要学习方式有参加在线讨论、完成每个单元的活动和作业、撰写课程的论文。为了让学习者尽快熟悉并能更好地使用该平台，课程论坛中可以下载 MOODLE 平台使用手册、常见问题解答。同时，在课程开始的第一周，安排的主要内容就是对平台使

用方法的熟悉以及对课程结构的了解，并没有设置任何作业。

二、培训的组织

（一）报名与排班

“网络教育从业人员培训”采取线上和线下两种报名方式，统一由教务人员汇总后排班，并采取滚动开班方式，达到最低开班人数可立即开班。个人报名者通常会选择线上报名的方式，较为便捷。而团体报名者则多采取线下报名的方式。所以两种方式之间形成了有益的补充，一两个团体报名单位搭配若干个人报名者，很快可以达到最低开班人数，并且使得班级中的人员组成多样化，有助于学习过程中从不同角度提出观点。

（二）学习与方式

“网络教育从业人员培训”每门课程的学习时间约需 6 周，每周的学习时间建议不低于 10 小时。学习者按照要求要阅读每周的课程材料，参加每周的课程讨论，并完成每周的课程活动和作业，最后还要撰写 2000 字左右的课程论文，经课程导师评定合格后，学习者将可以获得国家开放大学和英国开放大学分别颁发的结业证书。

与国内常见的网络学习不同，该课程的资源以文字为主，基本没有授课视频，脱离了“老师讲、学生听”的传统模式。而且课程主干内容简洁、精炼，扩展阅读资料数量多、范围广。课程学习过程中强调自主学习、师生互动，以提高学习者业务能力和培养学习者创新思维为主要目的。这对学习者不仅是一次不同的学习体验，还为其在今后的教学工作中进行教学创新提供借鉴。

（三）教师配备

该培训所聘请的课程导师均为教授或研究生，并具备良好的业务素养和多年的实践经验。全部课程均采用小班教学形式，师生比不低于 1/15。在教学过程中，注重师生的互动和沟通，避免了教学要求的一刀

切现象。课程导师可以根据学习者的不同特点进行教学,有利于学习者个性的发挥,符合当今个性化教学的发展趋势。这样的教学方式,要求课程导师付出更多的时间、更大的精力来进行互动、辅导。但相应的,学习者的收获也会更多,而且在师生的深入交流中可以实现真正的教学相长。

课程组织方也会在优秀学员中选取部分作为课程导师的储备力量,再综合个人意愿、工作经历等因素,经过实习及评估后,最终成为正式的课程导师。

(四) 平台使用

MOODLE 平台的使用简单易学,经过英国开放大学技术专家的培训,国家开放大学相关人员已经具备简单使用平台的能力。在课程正式开始前,课程组织方又聘请专业的技术人员对课程导师进行了进一步辅导。

“网络教育从业人员培训”每门课程分别具备一个课程模板,具备该门课程的所有基础资源和功能模块。每一期课程开班前,该期课程导师会根据当期学员组成情况(包括单位、专业、岗位、年龄等因素),在课程模板的基础上做出针对性调整,可以增减资源、调整作业或活动的内容及数量等。以便让课程更加个性化、更能符合学员的需求。

三、中外理念差异

“网络教育从业人员培训”从2009年9月至今共开设76个班次,培训1765人次。作为一个小班授课的纯在线学习课程,已经具有了一定规模。在国内,大多数人容易接受的培训形式还是短期集中面授。他们比较欢迎5—7天左右的集中面授课程,认为这样的课程内容紧凑,在脱产的情况下更加能够安心学习,同学之间也能够天天见面互相督促。单位的各级领导也对此类面授培训比较支持,认为员工因学习而耽误的工作时间较短,课程资料等都是“看得见、摸得着”、可以在员工间传看的书面资料或光盘。而像“网络教育从业人员培训”这样的纯在线学习的方式,认知度

还不是很,很多人怀疑这样的方式能否学到东西,也有人担心2个月左右的时间太长,与同学不见面也不利于沟通和督促。领导在审批此类学习需求时,也会顾虑耽误工作,能否有实际收效等等。

但在英国开放大学看来,这些恰恰是这个培训的优势。远程授课的方式节省了差旅的时间和费用,不脱产的业余学习可以不耽误正常工作,2个月左右的时间适合充分交流经验、逐步消化知识,学习账户的唯一性既保证了学习者的隐私、又保护了课程的知识产权。

如此看来,课程本身、方式本身都不存在问题,只是大家角度不同、认知不同。所以,在线课程在国内还需要一个逐步被大家熟悉和接受的过程。

此外,在每期开课之初都有很多学员咨询有无视频课。在国内的教育体制内,大家普遍认同了老师讲授、学生聆听的教学方式,习惯了以知识灌输为主要的理念。从面授转变为在线学习后,学习者还是想得到一种更加接近面授感觉的方式,所以他们最想看到的就是视频课。

而以英国开放大学为代表的国外教育理念,则是营造了一种开放的学习氛围,让学生能够主动发现问题并解决问题,注重培养学生自主学习、创新思维。教师在学习过程中起到的作用,主要是引导学生学习,是一种启发式教学。知识是学生在阅读资料、交流讨论等过程中主动获取的,并不是教师所灌输的。

这也是国内外在理念上差异比较大的一点。在成人教育领域里,学习者都是具有一定知识基础和社会经验的成年人。这个群体已经过了知识的原始积累阶段,更多的是需要利用所学知识来解决实际工作和生活中的问题。以“网络教育从业人员培训”为代表的,采取自主学习方式的课程,学生要学会自己发现并提出问题,师生可以围绕这个在一起进行讨论、演绎推理,最终学生在讨论中找到解决问题的方法,有利于开阔思路并将学习的内容应用于以后的网络教学实践

中。所以对于成人学习者，自主学习的方式比灌输式更加有效。

四、问题及建议

(一) 工学矛盾突出

参加“网络教育从业人员培训”的学员基本上是在职人员，本职工作比较繁忙，所以在业余时间进行学习需要自身有强烈的学习意愿，而且他们在学习过程中容易产生惰性。同时网络课程的授课方式对学员学习自觉性的要求比较高，所以工学矛盾的问题也比面授课程更突出。

因此在教学组织的过程中，课程导师和教务管理人员根据学员的实际情况，增加了提醒服务。在开课的第一周内，教务管理人员会监控学员登陆教学平台的情况，对开课以来一直没有登陆过的学员进行电话提醒。每当临近课程作业提交时限，课程导师会利用短信、电话、即时通讯工具等多种方式提醒学员。在教学过程中，课程导师也会随时监控学员登陆情况，对长时间未登陆的学员进行提醒。

上述提到的线下方式，对于现在国内的网络课程教学，是一种有益、有效、适合国情的补充。

(二) 平台使用障碍

由于 MOODLE 平台在国内的应用并不是非常广泛，而且国内的“网络教育”、“远程教育”尚不发达，多数此类培训仍采用线上与线下结合的方式进行。因此学习者对全程使用 MOODLE 平台进行学习的“网络教育从业人员培训”需要一个适应的过程，不仅有心理层面的适应，还有技术应用方面的适应。

电子邮件在此培训中，是一种重要的沟通方式。开课，学员登陆学习平台的帐户信息是通过邮件发送到其注册邮箱中的。而且平台上的任何一点更新，如新闻、通知、发帖等，都会自动发送邮件提醒学员。很多学员在以往的工作、生活中，没有每天查阅电子邮件的习惯，甚至从来不使用。所以教学管理人员会在学员帐户信息发出后，电话提醒其查收邮件，并告知学

员电子邮件是课程中的一个重要工具，应引起重视。

在开课后很多学员会抱怨论坛发帖通知过多，影响邮箱的正常使用，希望培训组织方能够修改平台。但实际情况却是，论坛发帖通知可以由个人自主选择订阅，只是很多学员对于平台不够熟悉，不知道此功能的存在。发现此现象后，课程导师针对学员常用的一些功能进行了梳理，并将每一个功能的具体使用方法用图文并茂的方式呈现在课程论坛中，建议学员在学习开始之初先进行阅读。

此类问题还有很多，皆源于学员对平台的陌生感，而且自主学习的能力较弱。所以他们遇到问题后多是习惯性的向课程导师、教务管理人员反映情况，而不独立思考如何解决问题。因此，课程导师及教务管理人员首先必须能够熟练使用平台的所有功能，并调研学员使用平台时所遇到的问题，引导、帮助他们解决主要问题，并鼓励其举一反三的独立解决其它问题。

(三) 缺少学习同伴

成人在学习过程中，因为自身及环境因素的多重影响，容易产生惰性。学习同伴的作用在此时显得至关重要。关于在线课程的学习方式，陈丽伶与张秀梅（2007）曾在研究中将其描述为：使“学习者与学习者之间在时空上处于分离状态，大部分的学习时间处于孤立状态。在与学生交谈中了解到，虽然是同班的同学，但或许他们互不相识，也没有深入交谈过。”这就使同伴的支持作用更加薄弱。

在“网络教育从业人员培训”中，为了让学员感受同伴的存在，设计了维基（WIKI）和小组作业。维基（WIKI）是一种多人协作的写作工具，课程内的所有成员都可以围绕同一主题在此发表自己的意见、进行扩展讨论。参与其中的写作者就自然形成了一个群体，同时也为他们提供一个交流的平台。而小组作业是将全部课程成员分成若干小组，分别围绕若干个相关主题协作完成作业。在小组内部可以让学员感受到同伴的存在，同时在小组间形成竞争关系，又以不

同角度强化了同伴的存在感。

为弥补在线课程的非即时性，课程导师会利用即时通讯工具，为学员在课程之外提供一处交流园地，例如建立 QQ 群等。即时沟通的内容既可以与课程内容有关，也可以加入生活、社交话题，可以说是将网络课堂延伸到了生活中，由此给学习者带来的情感支持力更强。

整个项目运行中，还有很多问题值得进一步思考。如怎样调动在线课程课程导师的工作积极性？课程模板是固定好还是随时更新好？中方学员是否通过中外合作课程获得提高？目前该培训还在运作中，还将随

之进行不断的思考与探索。

“网络教育从业人员培训”是利用现代网络技术推广新型教育理念及方法的一次尝试，是否成功尚不能给出定论。但可以肯定的是，它在探索之路上迈出了坚实的一步，它的经验可以为国内同类培训提供反思与借鉴。

【作者简介】

穆星妍，硕士研究生，研究实习员，国家开放大学教育研究院，科员，北京市海淀区复兴路 75 号，100039，13701115256，jjcmxy@126.com。

【参考文献】

[1] 许楠 . 2015. 基于 Moodle 平台的学习分析研究 [A]. 中国教育信息化 ,09:6.

[2] 陈丽伶, 张秀梅 . 2007. 远程教育非学术性学习支持服务现状个案研究 [B]. 现代教育技术, 17 (2) : 74.

(责任编辑 : 孙治国)

Using the Internet Technology to Promote New Education concepts and Methods ——Taking the On-line Course cooperated by China and UK

MU Xing-yan

(Education Research Institute of the Open University Beijing 100039)

Abstract: In order to adapt to the rapid development of on-line education, the National Open University and British Open University cooperate in the training courses and developed a series of on-line training courses “ Network Education Practitioner Training ” specially to promote the network education teachers of their teaching level and professional quality. The paper accounted the core concept of the course, the application of the MOODLE platform, enrollment of new students, ways of on-line learning, organizing and managing of teaching, staff selection and deployment, etc. in detail. Based on the training, the researcher compares the differences of network education concepts and means between the two countries. For example: cognition degree to the network education, demands for the video learning resources, self-learning awareness, etc. The researcher also gives feasible suggestions about common problems of the internet technology using in the education training area, such as the contradiction between work and study, barriers of platform use, lack of learning companions, etc.

Key words: The National Open University; British Open University; on-line course; continuing education

开放大学体系建设中地方学院功能作用初探 ——以伊春电大为例

杜丽丽 嵇雅迪 刘俊杰

(伊春市广播电视大学, 黑龙江 伊春 153000)

摘要: 开放大学建设主要是建设以卫星、电视和互联网等为载体的远程开放继续教育及公共服务平台, 为学习者提供方便、灵活、个性的学习条件。开放大学对于促进终身教育体系建设, 促进全民学习、终身学习的学习型社会建设, 满足社会成员高质量多样化的教育需求, 促进教育公平具有重大意义。广播电视大学战略转型为开放大学, 必将是个体系重构的过程, 地方电大在开放大学体系建设中具有重要的功能和作用, 本文以伊春电大为例, 对电大地方学院在开放大学体系建设中的功能作用进行了探讨, 并对地方学院的功能区域的划分及拓展以及规划提出一些意见。

关键词: 开放大学; 功能作用; 体系建设; 功能区域划分; 地方学院

一、地方学院发展的现实境遇

地方电大一般建校较早, 发展历史较长, 有的学校还几经变故, 甚至经历更名、合并等。地方电大对地方经济和文化建设的突出贡献有目共睹。伊春市广播电视大学是伊春市唯一一所区属国民教育系列成人高等学校, 目前, 学校开放教育共开设 19 个专业, 在校生数量近 2000 人。自 2002 年春至 2015 年底伊春市电大已毕业学员 4551 人, 多数毕业生已成为伊春市各区局、各行业的工作骨干, 为伊春地区的经济发展和社会进步做出了突出贡献。

地方电大的发展壮大离不开地方经济的发展, 换

一句话说, 地方电大唯有主动适应地方经济和文化的发展, 才会有生命力。伊春市电大在 30 多年的发展历程中, 始终与伊春的地方发展保持高度一致, 始终把服务地方、培养人才作为学校发展方向。

自国家开放大学、北京开放大学、上海开放大学成立以来, 地方电大逐步认识到工作重点发生了历史性的变化。主要体现在: 办学内容上, 从原来的学历补偿教育为主, 逐步向学历教育与非学历教育并重的方向转变; 办学力量上, 从仅依靠自身力量封闭办学为主, 向产学研多方合作的开放办学方向的转变; 办学方式上, 从以扩张规模为主要发展方式, 向凸显内

涵式发展，走质量优先战略方向的转变；办学的服务对象上，从优先满足在职人员教育向全社会所有成员的终身教育方向上转变。面对“四大转变”，地方电大也面临四大挑战：第一，学历教育生源在迅速递减。第二，师资综合素质有待加强。第三，教学资源有待整合。第四，导学教师的服务与管理意识急需更新。

党的十八届三中全会指出，“试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换，拓宽终身学习通道”。建设全民学习、终身学习的学习型社会，是我国文化教育事业今后一段时期的工作目标和主要任务，这为成人的现代远程教育发展提供了新的机遇。随着城乡一体化建设的快速发展，社区教育和网络培训已成为电大充分利用现有教育和教学资源，扩大发展规模，提高教学质量，展示电大的社会效益提供了更多的机会，同时也对地方电大的发展提出了更高的要求。

地方电大应在认真总结以往办学的成功经验和相对不足的基础上，确立“四个坚持”的办学思想，即：坚持“立足电大，面向市场，服务区域经济社会发展”的办学理念；坚持“一主多元”的办学思路，拓宽办学渠道，建立多层次、多渠道立体办学模式；坚持“稳定规模，提升质量，规范管理，优化服务”的工作思路；坚持以高素质干部和教师队伍建设为抓手，以科学规范管理为纽带，以优质服务为导向，全面提升办学水平和综合实力。根据上级电大要求，完成电大向开放大学的过渡，探索构建符合开放大学办学规律的体制。发挥电大系统办学优势，坚持“扩大开放、保证质量、强化特色、打造品牌”的发展方针，促进教育公平、构建全民终身教育体系。

电大最核心的理念和最强盛的生命力是终身、开放、“有教无类”的理念，这也是电大区别于普通高校最本质的特征。提高全民族综合文化素质，切实实现教育公平与机会均等，历史性地落到电大的教育体系肩上。如果说正规教育体系面对四分之一的人口，

那么地方电大则面对着四分之三需要学习的人。可见，地方电大承担着地区促进终身教育体系建设，全民学习、终身学习的学习型地区建设，满足地区社会成员高质量多样化的教育需求，促进地区教育公平具有重大意义，同时承担着地区教育功在千秋、无法取代的历史角色。有人说“中国电大资格最老、规模最大，办学层次却最低”，对此，我们必须高度重视，并深刻反省。电大包括开放大学有着全新的教育理念和先进的教学模式，但我们必须承认来自学员自身、家长观念、学界认可的轻视传统和偏颇观念人根深蒂固。如果没有一个科学合理的办学规划，没有为社会认可的办学指导思想，势必步履维艰，处境尴尬。

二、地方学院的基本功能

（一）地方学院基本功能定位研究现状

《中国远程教育》杂志社曾发表了《终端制胜》一文集中反映了远程教育界对此的认识。文中表明，开放大学的学习中心应该建立在电大基础上，这是因为开放“大学与电大是继承与创新”的关系。对于继承是好理解的，问题的关键是创新，而突显地方学院的功能与作用就是体系创新的一个重要内容。有的学者提出地方学院应该在五个方面实现提升，即“一是适应学生个性化学习支持服务能力需要进一步提升。二是有效整合和应用总部、分部教学资源的能力需要进一步提升。三是服务社会发展的能力需要进一步提升。四是与总部分部的协调运作能力需要进一步提升。五是大学文化的传播能力需进一步提升”。有的学者认为，“学习中心应该具有学历提升、技能证书培训和社区教育服务三项职能”。有的学者提出地方学院应该有五大功能：“学历继续教育、非学历继续教育、社区教育、考试考证、和社会服务等”。有的学者认为，“从办学系统上说地方学院处于系统的终端，除了具有招生、教学管理、教学服务功能外，还应该具有教学评价、先前学习初步评价、系统反馈功能等”。

王一兵(2013)认为,“开放大学具有四大战略功能,一是中国高等教育要改革、创新、转型,以当代开放大学为新理念,新模式,新路径,必然成为一个不可或缺的战略选项。二是开放大学是促进教育公平的有力推手。三是开放大学是中国落实终身教育理念,构建终身教育体系的引领者,模范生。四是开放大学是当代中国教育理念,新模式,新机制的探索者和开拓者。”这些功能和作用会不同程度体现在地方学院上。由此,我们有理由相信,地方学院的功能与作用是多元的,它必然突破原地市电大单一招生、管理及学历的作用。

在构建我国终身教育体系、建设学习型社会时要有一个载体,这个载体必须能够覆盖整个社会,遍布城乡各个角落。我国普通高校的职能定位使其没有这样的作用,更没有能力面向农村、边远地区实施终身教育,只有开放大学系统才能把终身教育的触角伸入到我国城乡,地方学院承担着在城乡都开展终身教育的历史责任。学历教育与非学历教育并举,二者不可偏废其中之一,是多元化办学的具体体现。地方学院要为当地经济建设服务,为当地培养适用型人才,这种人才是多元的,同时在教学质量保证上,在教学支持服务等方面,地方学院的功能与作用也是多元并不可替代的。

(二) 地方学院社会服务功能

对于地方学院来说,从价值理性、工具理性的角度看,人才培养、科学研究、社会服务、文化的传承与创新这四项职能如同一辆汽车的四个轮子,而社会服务功能是驱动轮。因为地方学院已经成为各高校的主要辅助力量。地方学院社会服务的职能体现了政治论的要求,为社会服务是地方学院的基本职能。助推社会发展靠科技,而引领社会前进靠思想。

地方学院社会服务要紧紧围绕学校建设的总体目标。把握好地方经济、社会、文化发展脉搏,吃透学校教育、科学研究、学科建设、文化建设的精髓,摸清学校家底,看看学校的专业、项目、成果、奖励

到底哪些适合于推向社会、社会服务,转化为现实生产力;哪些适合于提供政策咨询、决策参考、文化引领;哪些能够为社会提供形式多样的教育服务,科学普及。坚持“人无我有、人有我优、人优我特,有所为、有所不为,发挥比较优势、形成后发优势”的原则,搭建服务平台、培育服务团队、多出服务成果、产生服务效益,在参与地方的社会经济文化建设中,互动双赢,才能实现大学社会服务、引领社会的历史使命。要瞄准地方科技创新与经济社会发展的战略目标和重大任务,积极行动起来,只有与社会紧密互动,才能彰显自身的价值,只有将理论成果与创新成果回馈社会,才能真正体现地方学院的功能和成就,组织更大规模、更高层次、更高质量的社会服务工作。按照“以服务求支持、以贡献求发展”的思路,强化学校师生社会服务意识,创新服务思路,拓宽服务渠道,打造服务品牌,提高学校对区域经济和社会发展的贡献度。

十七届六中全会为地方学院社会服务文化大发展、大繁荣指明了方向,地方学院是学术、知识、思想、道德、价值、文化的共同体,文化传承创新与科技创新具有同等作用,也应具有同等地位。就其意义而言,文化传承与创新,为社会提供方向与生活方式,科技创新为社会提供驱动动力。

地方大学在社会服务机构建设上要突出三个理念。一是社会服务职能部门机构层面建设坚持开放的理念,“职能部门即学校”,注重加强与校外各方面的沟通交流,积极拓展发展空间,实现学校与社会互动发展。二是社会服务职能部门运行层面建设坚持自然的理念,注重服务对象的情感需要,做到用人长处、避人短处、帮人难处。三是社会服务职能部门的技术层面建设坚持理性的理念,形成组织的高效率结构,实施扁平化管理,减少层级,与广大师生心贴心,与社会心连心,搭建起学校与社会的广阔桥梁。

地方学院社会服务要充分利用好政府资源。立足地方区域经济建设与发展,按照“双赢”模式,扩大与全省各地市、各企业的合作,加快产学研实体建设

步伐,提高合作层次和水平,努力形成与地方政府、企业长期稳定的合作关系。要充分利用好媒体资源。做好新闻策划、加大对外新闻宣传力度,提高学校社会服务的知名度、美誉度、定位度,扩大学校在社会上的影响力、竞争力与公信力。要充分利用好校内师生资源。在学校各部门、各学院建立联系点与联系人,掌握学校人才培养、科学研究、学科建设、文化建设的前沿动态,及时地将他们推介出去,服务地方。要加强组织领导,将开展社会服务与加强教师队伍建设有机结合,为一批有专长的教师从事社会服务工作创造良好的政策条件,激发广大教师开展社会服务的积极性。

(三) 伊春电大功能定位

伊春电大秉承“让更多的人得到更好的教育”的办学理念,立足于成人继续教育,综合运用现代信息技术,教育技术等多种手段,既开展开放教育,远程教育等各类成人学历继续教育,又开展社区教育等面向社会的各类非学历培训,全面打造“全省领先,全国一流”的地市级开放型大学,努力构建“人人皆学、时时能学、处处可学”的终身教育公共服务体系。

加强办学保障,确保学校的可持续发展;加快推进新校区建设,为学院可持续发展提供智能化、现代化的新校园。狠抓师资队伍建设和加快师资质量提升和反向转型,全面启动教师再培训工作,努力建设一支适应我市终身教育发展的教师团队。

宣传终身教育,服务城市文明提升,通过各种媒体,展现学历和非学历教育并重,网上网下教学相结合、面向各类年龄层次、教育资源全社会共享等办学特色,在全社会积极倡导终身教育理念,加强学习型社区团队建设,积极开展全市社区工作者职业技能培训,逐步建立一支既有理论知识,又有实践经验的社区工作者队伍。

社区教育中心的职责是研究、制定各项社区教育的具体发展规划和年度工作计划;负责建立一支以专

职人员为骨干,兼职人员为主体,专兼结合,适应社会需求,富有工作责任心与事业心的社区教育师资队伍和管理队伍。注重社区教育志愿者队伍的建设,充分发挥社区内离退休老干部、专家学者、企业家、教师、模范人物的作用,注重社区教育后备力量的培养,加强社区教育管理队伍和师资骨干培训。

三、地方学院功能区域的划分及拓展

(一) PST 框架及其意义

PST 框架是 2008 年由澳大利亚昆士兰大学的 David Radcliffe 教授等人在实施“下一代学习空间”项目中提出的,该框架是以问题为驱动方式,并综合文献研究和世界各国关于学习空间的创新实践得出的指导性框架:

表 1 PST 框架表

关注点	理念和设计	实施和运营
整体	新的学习空间的目标是什么	新的学习空间看上去应该是怎样的
教学	我们想要开展什么样的教学?我们想让学生怎样学习?这样做的原因何在?	能够观察到发生教学的学习发生了怎样的变化?有哪些证据证明?
空间	空间的设计、桌椅的摆放、墙面的布置中的哪些方面会对教学(学习)模式产生影响?这种影响是如何产生的?	空间的设计和设施的布置哪些起到了作用?哪些没有起到作用?为什么?
技术	如何有效利用技术完善空间设计,为了充分发挥教学和学习的功能?	在加强教学和学习方面什么样的技术最有效?为什么?

PST 框架的意义在于它没有孤立地看待教学、空间和技术的关系,而是把三者作为有机的整体来考虑,所有的设计基于让学生能够加强学习的体验,得到最好的学习成果,而且这种问题驱动式的框架,可以让实践者不断的追问原因,理性地思考,寻找证据证明结果的有效性。

（二）功能区域的划分及拓展

中国远程教育学者丁兴富多年前曾给学习中心定义：地方学院是远程教育学院在各地社区建设的学生学习支持服务体系的基层组织机构，是远程教学和远程学习的活动基地，是远程教育教学信息的双向交互通道和教学资源的集散地，是远程教育信息技术设施向社区辐射延伸的节点和终端。该定义总结了地方学院在远程教育中的地位和作用。但是，随着成人高等教育市场的竞争日趋激烈，招生宣传也必将成为地方学院重要的职责之一。毫无疑问，地方学院成为吸引学生入学的窗口，有支持自主学习的场所和教育技术展示的舞台。所以运用 PST 框架中的“整体(overall)部分的问题，”开放大学学习中心的目标是什么？未来的地方学院究竟应该是怎样的？“参照上述定义中对地方学院的功能定位，我们把地方学院初步定为具有教学、招生、学习支持服务、管理、休闲、上网、研讨、体验等八大功能、根据 PST 框架的问题描述，对开放大学学习中心总体功能和设计安排。

表 2 功能区域划分表

功能	设施	地位	设计	区域特点
教学	各种形式的教室	是地方学院的最核心的部分	面授课教室、小组活动讨论室、云教室	体现“翻转课堂”理念，实现智慧教室功能，区域根据作用大小不一。
招生	圆台、沙发、桌椅、饮水机、饮料售卖机等	规模是开放大学开展其他业务的基础，故招生宣传的地位要前移	在全方位的服务外，学术定级也非常重要，相关研究表明，大多数学生的辍学是因为课程的级别选择不当	咨询区、能量站、休息区、定级测试区
学支	电脑、电话、办公文具	员工人数众多的部门，是远程教育至关重要的部门之一，是开放大学区别于传统高校的地方	不仅为未来地方学院学习者服务，更多的是通过电话和网络为潜在生源，远程学习者提供服务	呼叫中心，在相对较大的空间内，由隔断组成不同的办公区域
管理	办公室设备	中枢指挥	中心领导、及负责学术、学支管理人员各一名	与学支中心、教学区域相邻，便于解决问题
休闲	冰箱、微波炉、饮料售卖机等	既是为成人学生提供能量的地方，也是成人学生交流之所	温馨舒适，满足成人学生的需要	休息区、咖啡吧
上网	网络、电脑	没带笔记本电脑的上网地方，讲授计算机课程的教学场所	避免单调，机房中的电脑布局错落有致，可以发生变化	机房可采用吧台式布局，圆桌式布局
研讨	桌椅、投影、电脑	会议场所，也可以是大型讲座场所	经过设计的桌椅可以灵活摆放，组合成会议或讲座形式	相对较大的空间，多功能布局
体验	各种新技术装备	引领网络教育未来发展的体验区	根据各种新媒体与教育、生活的融合度做实物和应用展示	新媒体技术

参照以上开放大学地方学院功能设计，我们可以假设组建三个区域：第一个区域为招生宣传，布置休闲温馨，沙发便于潜在学习与招生人员交流，为帮助有意入学者确定合适的课程和级别，既有纸介的专业目录和课程简介，又有电子化的入学定级测试；另外还有新媒体、新技术展示区，让广大学习者体验新媒体用于教学，

甚至可以让普通市民感受物联网、车联网、3D 打印等新技术与生活的联系；此外，还布置错落有致的机房和兼顾会议和讲座多项功能的会议室。第二个区域为教学区，也是各种智慧教室最为集中的地方，有适合成人学习者小组学习模式的 5-7 人的小组活动室，有远程教学的云教室，有模拟会计实验的实训室，还有桌椅可以自由组合，可以记录过程、识别情景、链接社群、感知环境的智慧教室；此外，还有教师研修室和师生休息区。第三个区域为办公区，有办公室和会议室，以及利用电话、网络等手段为学习者提供支持服务的呼叫中心。

四、地方学院未来发展规划

对于地方电大未来的发展，可以从以下五个方面来规划。

（一）地方电大办学方向

历史经验告诉我们，地方电大必须坚持面向地方、面向基层、面向行业的招生方向。坚持“一体两翼”的办学思路，以电大开放教育本专科学历教育为主体，以奥鹏远程学历教育和非学历技能培训为两翼。地方电大应继续稳定招生规模，保证本、专科学历教育人数不下降。积极拓展非学历继续教育培训。例如，最近几年注册物业管理师项目、建造师考试、房地产经济师等高端培训，深受地方的欢迎，且这方面人才缺乏，市场需求量大。另外，地方电大还要发展特色项目，例如开展老年电大培训宣传、父母学堂讲座等构建学习化社区。为此，地方电大应进一步强化招生教师的岗位职责，科学安排业务培训，提高其业务素质；加强制度管理，完善招生内部管理制度，考核制度，加大激励力度，做到奖罚公平公正；拓宽宣传渠道，增加投入，建设招生宣传网络；积极开展服务区域发展的项目培训，精心设计专业，拓宽生源服务对象。

（二）地方电大的管理机制

地方电大在管理机制上应坚持“提升内涵、注重质量”，不断完善学校各项管理制度，对内形成人尽其才、科学规范、公正民主的管理机制；对外建立项目运作、沟通协调、成果共享的合作机制，推动学校

更好、更快的发展。充分调动全体教职工参与学校管理的积极性，促进学校各部门的管理更加科学化、规范化、精细化、人文化，形成一套完整的、有效的、适合地方电大特点的管理体系，全面提升师生的整体素质，进一步提升学校的管理水平。基于部分电大存在的人浮于事，工作积极性不高，甚至趋于自生自灭的实际情况，地方电大应在深化人事管理制度改革，坚持按需设岗、竞争上岗、按岗聘用上下功夫，强化岗位聘任和聘后管理，完善中层干部竞争上岗和全员聘任制度，健全“公开、公平、公正”选拔任用机制；和“职位能上能下，待遇能高能低，人员能进能出”的竞争机制；完善电大内部管理各项规章制度，坚持制度管人的方针，完善学校各部门各岗位管理制度，建立以岗位责任制考评体系，健全和完备行政、党务、教学档案系统，落实教职工大会制度，努力形成职责清晰、程序严密、要求具体、行为规范、评价科学、奖罚分明、配套完备、运转协调的学校管理制度体制，建立健全长效发展机制；加强领导班子和教师队伍建设，以廉洁奉公、敬业奉献、务实高效、开拓创新的工作作风打造高素质的干部和教师队伍，使教师、学生及家长对学校 and 干部作风的认可度保持在 75% 以上。

（三）基础设施建设与使用

现代远程开放教育信息化、多媒体化、网络化和数字化的时代特征需要加强远程开放教育基础设施建设，地方电大应优化资源配置，深挖学校资源潜力，妥善协调，与地方高校、社区保持密切联系，共享优质资源，打造魅力校园，为学校开展现代远程教育提供技术支撑，为师生员工创造优美学习、工作、生活环境。具体说来，电大有待解决的问题多为网络主控机房设备进行升级优化，实现网络主控设备的双活架构，提高网络的可用性、可控性和可管性；对电大办公区和专有网络机房、多媒体教室实现无线网络覆盖；创建并完善专门为学生、教师以及社区居民提供服务的“一站式学生支持服务中心”。地方电大应对招生大厅进行装饰设计与布置，形成具有电大特色的走廊文化。

（四）地方电大的教学管理模式

地方电大应始终把教学质量放在首位，积极推进

“课堂教学有效性”的研究与实践,构建具有成人教育特色的教学模式,逐步构建符合开放大学办学规律的教与学的新机制,推进和加速学校向开放大学的转变。具体地说:提高开放教育面授辅导的有效性,通过专业研究、具体课程调研等及时了解各专业课程的教学效果,调整教学策略,通过案例分析、教学反思,转变教学观念,提倡启发式教学和探究式教学,积极组织和调动学生参与有效学习,确保教学质量稳中有升;充分利用远程现代化信息技术手段,改革教学方式,带动并促进学生学习方式的转变,构建新型师生关系,切实提高教学点实效性;教师教育教学能力和开放教育教学资源建设进一步提升,实现各专业学习资源齐全,教学功能齐备,服务能力满足学员需求,能充分利用学校的各项教育教学设施为电大教学提供服务;做好教学管理的常规工作,教学支持服务齐全完备,充分满足个性化学习需求,提高“四生五率”,所谓关注“四生”,提升“五率”,就是关注新生,提升课程注册率;关注老生,提升毕业率;关注专科生,提升专科毕业生续读本科率;关注本科生,提升“网考”课程通过率和学位获取率。同时,不断提升学员学习满意度。为此,要进一步完善教学常规制度,继续开展课堂教学有效性的实践,强化教学流程管理,加大对教学主要环节的管理力度;通过专业研究、具体课程调研等及时了解各专业课程的教学效果,调整教学策略,确保教学质量稳中有升;围绕教学主要环节,每年度开展有针对性的教学督导和教学检查工作;逐步建立学校专业实训基地,加强专业技能培训,提高学员动手能力,培养实用型人才;加强外聘教师和班主任的管理,建立和完善外聘教师的聘任管理、培训和考核制度;成立具有电大特色的学生会组织,利用学习共同体拓展学生学习资源和机会,提升合作学习效能。

(五) 地方电大的教师专业化发展

了解成人学习特点、熟悉现代信息技术,具有合理的专业知识结构是教师专业化发展的基础。教师专业化发展是确保教学质量的根本、是提升教育教学效能的保障。地方电大应坚持以师德建设为灵魂、强化教学基本功为基础、骨干培养为重点、教学质量提升为龙头、考核制度为

保障,构建学习型、研究型教师团队,初步形成一支师德高尚、业务精湛、责任心强、结构合理,具有较高专业水平和工作特色的教师队伍。具体的说:让开放大学的办学理念占据教师思维意识,逐步建构开放大学的教学模式;改善教师的学历和职称结构。电大的定位是高校,因此,所有的专业教师要全部取得高等学校教师资格证书,教师队伍中硕士、博士学位人数要占一定的比例。要积极申报、参与各级各类的科研课题,开展合作研究,形成研究氛围,以科研带动教学,以教研促进专业成长。与此同时,应将师德建设放在首位,强化师德教育,不断增强教师的大局意识、责任意识、忧患意识、服务意识和创新意识,提高教职员工的职业道德水平和思想政治觉悟;积极开展形式多样、切实可行的教师全员培训,不断提高教师综合素质,有计划地开展教师岗职培训、提高培训和研修培训,促进教师专业化成长;建立“教师专业化发展档案”,以点带面,为骨干梯队建设搭建平台,开展“传帮带”、“师带徒”等活动,为教师(青年教师)搭台铺路,加快青年教师专业成长的步伐;通过科研培训和实践指导,将教育科研和日常的教学工作融合在一起,建立完善学校教学科研工作制度。

地方电大 30 多年的发展历史,可以说创造出了具有中国特色的电大教育改革奇迹和电大教育改革模式。但是,我们与西方国家在开放教育方面所取得的成绩相比,还有很大差距,这种差距不仅是技术上的,更多的是表现在理念上、甚至于体制和机制上。因此,对地方电大发展所面临的问题、境遇与挑战进行分析,对未来发展规划加以探讨、对于地方电大生存改革及顺利发展意义重大。

【作者简介】

杜丽丽,硕士研究生,讲师,伊春市广播电视大学财务科科长。黑龙江省伊春市伊春区新兴西大街 148 邮编:153000,15694587779,ycddll@163.com

嵇雅迪,硕士研究生,讲师,伊春市广播电视大学学生科科长。

刘俊杰,大学本科,教授,伊春市广播电视大学副校长。

参考文献

- [1] 叶文华. 2011. 开放大学建设: 理念先导、路径选择与体制创新 [J]. 现代远程教育 (3): 31-32.
- [2] 张亚君. 2011. 开放大学的责任与要构建 [J]. 现代远程教育 (4): 38-39.
- [3] 高子清. 2013. 论我国终身教育立交桥的搭建 [J]. 现代远程教育 (6): 41-42.
- [4] 杨志坚. 2011. 组建国家开放大学的几点思考 [J]. 中国远程教育 (11): 8-9.
- [5] 吴进. 2011. 关于区域开放大学建设的若干思考 [J]. 现代远程教育 (12): 11-13.
- [6] 杨志坚. 2013. 国家开放大学建设: 改革与创新 [J]. 中国远程教育 (7): 28-29.
- [7] 孙先民等. 2013. 论开放大学办学体系建设的基本要素 [J]. 现代远程教育 (6): 7-8.
- [8] 李泽等. 2014. 地方电大的现实境遇与未来抉择 [J]. 中国远程教育 (10): 43-44.
- [9] 王一兵. 2013. 办好中国特色开放大学 [J]. 开放教育研究 (4): 13-16.
- [10] 丁兴富. 1997. 当代开放远程教育发展和革新中的重大课题 [J]. 中国电大教育 (5): 17-18.
- [11] 谢新观. 1990. 国际远距离高等教育研讨会文集 (9): 远距离教育研究与展望 [J]. 38-39.
- [12] 谢新观. 1990. 国际远距离高等教育研讨会文集 (10): 西方的远距离教育研究 [J]. 15-16.
- [13] 刘永权, 刘海德. 2014. 开放大学未来学习中心的架构 [J]. 中国远程教育 (3): 47-48.
- [14] 丁兴富. 2004. 巨型大学与知识媒体 [J]. 高等教育的技术战略 (7): 31-32.
- [15] 黄清云. 2004. 数字化学习环境: 开放远程教育新的可能与机遇 [J]. 国外远程教育的发展与研究 (11): 25-26.

Study on the function of local Institute in the construction of Open University System

——Taking Yichun TV University as an example

DU Li-li JI Ya-di LIU Jun-jie

(Yichun Municipal Radio and Television University, Yichun, Heilongjiang 153000)

Abstract : The construction of the Open University mainly build an open flexible lifelong education system which vigorously develops modern distance education, builds a platform for the distance open education and public service such as satellite, television and the Internet as a carrier ,provides the convenient、flexible and personal learning conditions for learners. The strategic transformation of radio and television university will be a process of reengineering of a system or system reconstruction, it is necessary to emphasis on the importance of system construction in the construction of the Open University. At the same time, the construction of the Open University is of great significance in the promotion of the construction of lifelong education system, in the promotion of the construction of a learning society ,in the even pursuit of life-long education, in meeting the demand of social members to high-quality diversified education, in the promotion of the education fairness. Thus, the construction of local college functions in the Open University system has certain research significance.

key words : Open University; function; System construction; Functional area division; Local Institute

推进青岛市技工教育内涵发展的策略研究

黄春海

(青岛市技师学院, 山东 青岛 266000)

摘要: 打造品牌内涵发展是职业教育发展的内在驱动力, 是学校办学特色之所在。本文在分析青岛市技工教育发展背景的基础上, 从制约青岛市技工教育内涵发展存在的问题出发, 在借鉴国内外技工教育内涵发展经验的基础上, 提出了推进青岛市技工教育内涵发展的策略。

关键词: 比较视角; 技工教育; 内涵发展; 策略

内涵发展是发展结构模式的一种类型, 是以事物的内部因素作为动力和资源的发展模式。技工教育的内涵发展是指规模适度、结构优化、办学规范、质量提升、效益提高的发展。具体到每所学校来说, 就是学校要通过加强专业建设、师资建设、制度建设、文化建设等措施和手段, 树立学校的办学特色、办学优势和发展品牌, 最终实现办人民满意的技工学校。

一、青岛市技工教育内涵发展的背景

(一) 国家全面深化改革、实施创新驱动战略迫切需要发展技工教育

劳动者是生产力的第一要素, 发展职业技术教育是提升劳动者素质的重要途径。2014年5月, 国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》; 6月, 六部门联合印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》, 9月, 教育部发布了关于开展现代学徒制试点工作的意见; 12月, 人社部发布《关于推进技

工院校改革创新的若干意见》等。这些均是党中央、国务院为深入实施创新驱动发展战略作出的重大战略部署, 为技工院校在新形势下实现内涵发展提供了难得的发展契机。

(二) 全面打造青岛经济“升级版”迫切需要发展技工教育

作为山东半岛蓝色经济区核心区的龙头城市, 青岛正在实施蓝色引领和创新驱动战略青岛当前已到了需要全面深化改革的关口, 碰到了很多瓶颈, 其中最重要的瓶颈就是技工教育与先进地区相比差距较大, 培养的技能人才无论是在数量上、还是在专业技能层次方面, 与我市经济产业发展需求都有很大距离, 阻碍了产业结构调整、转型升级步伐, 这为青岛技工院校的内涵发展提出了迫切的要求。

(三) 我市促进社会就业和解决“三农”问题迫切需要发展技工教育

当前青岛正按照“全域统筹、三城联动、轴带展

开、生态间隔、组团发展”的空间战略布局，走新型城镇化道路。但城市产业发展中仍存在着城乡劳动力整体文化水平普遍较低，缺乏必要的职业技能的现象。技工教育是保证城乡劳动力稳定、高质量就业的重要手段。实现技工教育内涵发展，对于大规模培养造就技能人才、提升自主创新能力和产业竞争力、促进产业转型升级、促进产业和劳动力“双转移”、促进社会就业等都具有重要的现实意义和深远的历史意义。

二、制约青岛市技工教育内涵发展的主要问题

（一）技工院校专业设置相对落后

目前青岛市技工院校开设的近70个培训专业中，主要集中在机械加工制造、电工电子、交通运输、石油化工、计算机信息类，涉海涉蓝专业只有海洋技校航海类专业，动漫设计等高端培训专业基本没有。其中，数控、电气自动化设备安装与维修、焊接、机电一体化、机械设备维修五个专业在校生2多万人，占在校生总数近一半以上。

（二）技工院校校企合作还需进一步深化

技工教育和产业发展深度融合不够，企业积极性不高的问题仍未很好解决，有关促进企业参与职业教育的政策落实不力。部分行业企业退出职业教育领域，使技工院校学生实习和就业困难加大。部分用人单位不按国家规定执行劳动预备制度和就业准入制度，招聘录用没经过技术技能培训的员工，也在一定程度上影响了职业教育的发展。

（三）师资队伍水平低，教师素质有待提高

由于大部分技工院校经费来源主要依赖学费收入，教师待遇普遍较低，优秀人才招不进、留不住，造成了技工院校师资队伍数量不足、高端人才稀缺。目前全市技工院校专任教师中没有一名博士，硕士毕业也不多（市技师学院引进培养硕士近40人），由

于缺乏高端人才，技工院校在专业教学规划上特色不明显，在教学实力上拔尖人才不突出，在教材开发上后劲不足，在教学改革创新上缺少核心人物，与广东和江苏等技工院校相比差距很大。

三、国内外技工教育内涵发展的经验借鉴

打造品牌内涵发展是职业教育发展的内在驱动力，是学校办学特色之所在，它涉及学校的办学理念、专业建设、课程体系、学生教育等方方面面，是一项系统化工程。从国外优秀案例可以看出，与时俱进的建设目标、完善的教学服务体系、深度的校企合作、特色鲜明的办学品牌，是其始终保持活力、持续发展的重要动力。例如，韩国技能人才培养迅速发展得益于，职业课程体系完整而灵活，重点和特色突出。遵循技能人才培养规律，组织开发国家技能人才培养标准和一体化课程规范，构建国家技能人才培养标准体系框架。国内广东、浙江、江苏等省市陆续出台政策，支持办学定位准确、专业特色鲜明、就业质量高、服务能力强、办学整体实力领先的优质技工院校，率先进行改革试点，完善机制体制，提升创新能力，提高对区域经济发展的贡献度。

学校教育的内涵式发展就是以师生身心发展为基础的教育质量、效益的全面进步，表现为学校教育质的发展；文化建设是学校内涵发展的丰厚底蕴，它是一所学校的灵魂，是学校内涵发展的本质所在，文化底蕴的深厚及文明传承的外显才真正代表着学校内涵发展。国内示范院校正在加紧后示范校建设，根据社会需要、区域产业发展、学生需求，调整专业设置和教学内容，加快教育信息化、现代化建设，让学生学到真本领，打造品牌学校。例如，杭州技师学院以“世赛金牌”专业为龙头，以培养精英技工人才为目标，投入精良的教育资源，打造精品技术教育品牌，建设“精致文化”特色，不断丰富学校的内涵，推动学院

更好更快向国际化发展。广州市为适应发展方式转变和产业转型升级的新形势，创新技工教育发展模式，在全市提出了幸福技工教育模式，幸福技工教育成为广州技工教育内涵发展与文化提升的标志。广州轻工技师学院狠抓内涵建设，引领专业特色发展，建立了5个国家级工艺大师工作室，构建“四位一体、双核驱动”的职业能力人文培养体系，将人才培养、职业培训、创新研究、打造特色有机融合，发扬和传承岭南文化，打造岭南特色工艺教育品牌。

四、推进青岛市技工教育内涵发展的策略

（一）技工教育在人才培养方面要精准定位、明确方向、突出重点

首先，技工教育要培养有一技之长的高技能人才。技工院校不能用老办法、旧思路，仅仅满足于培养从事简单操作的普通劳动力，要勇于改革、善于创新，紧紧围绕加快转变经济发展方式、调整优化经济结构、提高发展质量效益等中心任务，抓紧培养一大批怀有一技之长的符合市场需求的高技能人才。其次，技工教育要培养有职业素养的高技能人才。技工院校要坚持育人为本、德育为先，把立德树人作为根本任务，把社会主义核心价值观体系融入到人才培养全过程。更加重视思想品德、社会公德和职业道德教育，着力培养学生的诚信品质、职业精神和职业素养，培养德技双馨、身心双健的技能人才和高素质劳动者。第三，要培养创新型的高技能人才。一个人创业，不仅解决了自己的就业，还可以带动更多人的就业，而且创造了社会财富，实现了人生价值。年轻人是创业的生力军，解决这一重要群体的就业问题，推动“大众创业、万众创新”是一举多得的好办法。只有创业创新创造，青岛经济发展才能有真正的动力和活力。

（二）加强技工院校专业建设

围绕打造蓝色经济区、高端产业聚集区战略、发

展先进制造业产业集群和现代服务业，科学布局技工院校专业设置和调整。要在对接产业链的上、中、下游各个环节基础上，构建服务青岛千亿产业链和十大新兴产业的专业结构，如在青岛市技师学院打造电工电子、数控技术、轨道交通、新材料、汽车技术、机电及工业机器人技术、电子商务及物流等专业集群，在四方机车车辆技师学院打造机械维修、焊接技术专业集群，在海洋技师学院打造海洋经济、商贸服务专业集群，在石化高技技校打造化工专业集群等，通过与产业联系紧密的专业群带动服务区域经济发展的各专业技能人才，实现我市技工教育专业布局明晰，各校“做强重点专业、做实品牌专业、做大优势专业、做优特色专业”的专业建设思路，走特色发展之路。

（三）推进技工教育教学改革

一是推进校企合作。校企合作既是技工院校发展的方向，也是技工院校的一项基本办学制度。要积极探索多种有效的校企合作模式，努力实现校企互利双赢。各类技工院校要通过设立咨询机构、定期召开咨询会议等形式，加强与企业的联系与合作，根据企业对技能人才的实际要求，联合制定培养计划，共享师资资源，强化实训实习。结合专业设置设立企业定点实习基地，并与企业签订校企合作协议；每个专业至少与3个以上知名企业建立合作关系，力争实现学习过程与工作过程同步，实习与就业一体。政府应出台相关激励政策，对积极参与校企合作的企业在税费减免、财政支持、资金补贴、表彰奖励等方面做出明确的政策规定。明确企业选派技师政策。虽然各级政府对于加强职业教育中的校企合作有要求，但企业专业技术人员到技工院校担任兼职教师比较困难。建议把首席技师进职业学院授课作为职责或义务予以明确，支持技工院校健全兼职教师队伍，完善教师结构。

二是深化一体化教学改革。积极创新技能人才的培养模式，建立以国家职业标准为依据、以工作任务

为导向、以综合职业能力培养为核心的一体化教学课程体系,实现理论教学与技能训练融通合一、能力培养与工作岗位对接合一、实习实训与顶岗工作学做合一。全市技工院校要开展一体化课程教学改革,借鉴人社部一体化教改试点经验和取得成果,开发一体化课程教学标准和教材,推进一体化教学场所和师资队伍建设,积极探索教学手段、教学内容、教学模式的改革,推行模块化、“培训菜单”等教学改革方式。加快教学资源信息化建设,运用现代化教学手段,推进多媒体教学、网络教学、仿真模拟教学。

(四) 加强基础能力建设

鼓励和引导技工院校加大办学资金投入,加强基础设施和实训设备建设,改善办学条件。技工院校主管部门进一步实施实训基地补贴项目,加大技工院校学生实习耗材补贴等政策扶持力度。技工院校要充分利用国家现有政策,以校企合作、融资贷款等形式,争取资金,强化基础能力建设,满足技工院校基本的设施设备生均比例。

(五) 立足可持续发展,建立教师素质提升培养机制

一是要以全面提高教师队伍整体素质为目标,从保障技工院校可持续发展出发,统一制定技工院校师资培养目标、计划,引导技工院校根据自身实际制定教师素质提升计划,建立有效的教师培训机制,有组织、有计划地对教师进行培训,并建立师资培训考核机制,做好督促检查和指导工作,确保培训的落实。建议以市技师学院为依托建立“青岛市技工院校专业教师培训基地”。二是在师资培训上要多渠道、多形式,采取定期与不定期、短期培训与长期进修、校内与校外相结合的多种培训模式,重点加强实践能力培养。要采取有效的激励措施,加强校企、校际、教师之间的交流与合作,鼓励教师到企业生产、管理一线实习,脱产、半脱产到企业挂职顶岗学习,将教学与生产、

新科学、新技术与新工艺的推广、嫁接和应用紧密结合,提高教师教研能力和创新能力。三是政府和技工院校要增加对技工院校师资培训的投入,鼓励技工院校积极组织师资培训,鼓励在职教师积极进行学历、技能进修和教学方法学校,提升师资队伍整体素养。重点加强高端人才培养,要建立一批技能大师工作室、博士工作室等,带动培养一批专业带头人、教学教研骨干。四是要在技工院校营造勤奋学习风气,倡导终身学习的理念,构建学习型教师培养模式。重点引导青年教师强化学习理念,充分发挥青年教师的主体作用,以学习为核心,融学习与工作为一体,融个体与学校为一体,把青年教师培养成有教学思想、有创造力、有自己教学风格的研究型教师。

(六) 推动社会化职业培训

进一步发挥高技能人才培养基地的重要作用。按照多元化办学思路,构建终身技能培训基地,推动技工院校健康发展。一是充分发挥国家、省市级高技能人才培养基地的重要基础作用,进一步加大企业职工、社会人员培训力度,开展“项目式”技能提升培训,不断扩大培养规模,提高培养质量。二是进一步发挥技工院校在实训设施和师资力量等方面的优势,紧密结合劳动力市场需求,对未继续升学的城乡“两后生”、退役士兵、未就业高校毕业生等新成长劳动力,开展劳动预备制培训,提高其就业能力。三是在加强后备高技能人才培养的同时,对失业人员、农村转移劳动力和返乡农民工开展“定单式”实用技能培训,提高其再就业能力,加快推进工业化、城镇化进程发挥更大的作用。四是引导技工院校参与政府政策性培训招标,为企业在职职工高技能培训、在校大学生技能培训、创业就业培训服务。

【作者简介】

黄春海,青岛市技师学院教务处处长。

参考文献：

- [1]《关于加快发展现代职业教育的决定》（国发〔2014〕19号）和《现代职业教育体系建设规划（2014-2020年）》
- [2]《关于推进技工院校改革创新的若干意见》（人社部发〔2014〕96号）
- [3]《青岛市职业教育发展规划（2014-2020年）》（青发改社会〔2014〕356号）
- [4]关于进一步加强高技能人才工作的意见（中办发〔2006〕15号）
- [5]凤智. 英国职业教育发展的挑战与趋势. 职业教育与终身教育, 2013.14
- [6]薛栋. 构建现代职业教育体系的四重理论向度及其思考——基于国外职业教育体系建设相关政策分析. 职教论坛. 2013.19
- [7]刘进. 我国职业教育发展趋势探究. 中国成人教育. 2014.21

（责任编辑：张怀勋）

A Study on the Strategy of Promoting the Development of Technical Education in Qingdao

HUANG Chun-hai

(Qingdao Technician College, Qingdao 266000)

Abstract: Building brand connotation development is the inner drive for the vocational education, and is where the specialty of the school lies. The paper, on the basis of analyzing the background of the Qingdao technician education, starting from the problems restraining connotation development of technician education, and borrowing experiences from abroad, promotes the strategy of connotation development of Qingdao technician education.

Key words: comparison perspective; technician education; connotation development; strategy

继续资讯

吉林敦化市远程教育助力电商发展

信息来源：延边新闻网

为充分发挥远程教育在农村党员带头致富、示范项目建设、学用技术培训等方面的助推作用，2015年以来，敦化市依托电子商务产业，有效拉动了传统企业转型升级，取得了一定实效。“我们以党建为基础，通过远程平台为全镇微商和电商服务，目前在全镇已经发展20余户。我们镇的资源比较丰富，有灵芝、孢子粉、大煎饼、木耳等很多地产品，放在网上经营。同时，我们成立电子商务运营中心，可以为商户打包，通过物流发货，大大方便了农户。我们商务运营中心1至5月份，通过网上卖榛蘑销售收入20多万元。”敦化市黄泥河镇党委副书记郭学伟说。

无人机空中管制初探

冯社辉

(空军第二飞行学院 西安分院, 陕西西安 710077)

摘要:随着军民用无人机的大量应用,将会有越来越多的无人机出现在天空,无人机空中管制问题已成为亟待研究和解决的突出问题。无人机空中管制的最终目标是使无人机能够同有人机一样的使用空域。解决无人机空中管制问题,必需从技术和管理两个方面采取措施。技术措施包括为无人机装备先进的航管设备,提高无人机的智能程度,使无人机具备“感知与规避”能力等。管理措施包括建立和确定无人机的适航标准、人员资格标准、空域使用规则和相关程序等。

关键词:无人机;航管;空域;适航

一、无人机空中管制是未来空中管制面临的突出问题

随着军用和民用无人机的大量应用,越来越多的无人机出现在天空,无人机空中管制问题已成为未来军民航管制必需深入研究和解决的突出问题。有关部门必需对无人机空中管制问题尽早做出安排和规划,以维护正常的空中秩序,保证各类飞行安全,促进无人机产业的正常发展。

(一) 无人机将大量应用于军事和民用领域

随着科技的发展,无人机广泛应用于战场。无人机已经由最初执行侦察任务发展到能够执行侦察预警、电子对抗、打击等多种任务,未来的无人机将能够遂行各种作战任务,与有人机一起成为航空装备的主力。近年来各国军队都在加紧研制和装备各种无人机,军用无人机的数量将迎来爆发性的增长。未来军队将有大量的各种型号的无人机装备部队。无人机与有人机共同使用作战空域的时代已经来临。

无人机在民用领域的应用也越来越广泛,无人机已应用于地质探测、测绘、灾害监测、边境监控、电力线路监测、反恐和毒品种植监测等许多领域。这些无人机也要与军民航的有人飞机共同使用空域。

(二) 无人机空中管制已成为未来空中管制面临的突出问题

军用和民用无人机的大量涌现,对现有以有人飞机为主的空中管制格局带来了新的挑战。如何保证战时各型无人机使用空域时互不影响,同时不危及有人机执行作战任务时的飞行安全;如何保证平时无人机的各种任务飞行、训练和科研试飞活动能够合理地使用空域,并不影响军民航有人飞机的正常飞行活动,这已成为当前和以后若干年内空军航管部门亟待解决的重要问题。

以美军为例,美国陆军已拥有超过 4000 架的各型无人机,美国空军拥有近 200 架大中型长航时无人机,战时和平时训练中无人机的空域使用和管理问题,

已成为美军使用无人机时面临的重大问题。2007年美军在巴格达上空每天平均有100多架飞机活动，其中有三分之一是无人机。2003年到2007年美军发生了5起无人机与有人机相撞事件，2003年美军的一架手掷式无人机撞上了一架A-10攻击机，飞行员驾驶着受伤的飞机返回了基地；2004年一架“大鸦”无人机撞上了一架OH-58D直升机。随着我军装备无人机数量的增加，同样会面临这些问题。

各国对无人机空中管制问题都非常重视，都花费大量人力和财力进行研究。美国联邦航空局和国防部、欧洲民航局都设有专门的无人机管理机构，负责研究和制定有关无人机空域使用的政策和法规。我军也应当及早开展无人机空中管制问题的研究及相关法规的制定，以适应无人机迅速发展的要求。

二、无人机空中管制的最终目标是保证无人机同有人机一样使用空域

空军尚未对无人机的空中管制问题做出明确的规定。国家民航局于2009年6月颁布的民用无人机空中交通管理办法，对民用无人机的飞行活动做出了规定。有关空域使用问题，民用无人机空中交通管理办法第四条规定：“为了避免对运输航空飞行安全的影响，未经地区管理局批准，禁止在民用运输机场飞行空域内从事无人机飞行活动，申请划设民航无人机临时空域时，应当避免与其它载人民用航空器在同一空域内飞行”。第八条规定：“不得在一个划定为无人机活动的空域内同时为民用无人机和载人航空器提供空中交通服务”。即单独为民用无人机飞行划定空域。这在无人机数量较少，飞行活动范围较小时可以做到。随着无人机数量的迅速增加，以及大量高空长航时无人机的出现，继续单独为无人机划定飞行空域将很难做到。

目前美国和欧洲无人机空域管理主要采用划定隔离空域的方法来保证安全。由于美军在伊拉克和阿富汗拥有绝对的制空权，控制着大部分空域，因此可以较自由地使用无人机。而在美国本土，联邦航空局规定无人机只能在限定的空域内（都在18000英尺以下）飞行，某些情况下允许无人机在管制员连续的雷达监

控下在18000英尺（5487米）以上飞行；但是无人机高空飞行时必需有一架伴随巡逻的有人飞机目视跟踪监视无人机的飞行，以向其提供“看见并规避”的安全保障。

为了能更广泛地使用无人机，美国和欧洲很早就开始研究如何将无人机整合到统一的空管系统当中，让无人机和有人机使用统一的空域。欧洲航行安全组织早在2007年12月就公布了军用无人机与民用飞机共同使用空域时对无人机的要求。美国国防部和联邦航空局最近也制定了《无人飞行系统空域融合计划》，明确了近、中、长期行动方案，最终目的要使国防部的所有无人飞行系统能像有人驾驶飞机一样在国家空域内正常飞行。

我军没有在国外驻军并控制空域的条件，随着无人的大量装备，尤其是大中型长航时无人机的装备和使用，军用无人机的作战训练进入民航和军航有人飞机活动空域的情况必然会出现，考虑到军用和民用无人机未来的迅速发展，我们应尽早研究将无人机与有人机纳入统一空域进行管理的方法和措施，以最终实现无人机能象有人机一样使用整个空域。

三、解决无人机空中管制问题的手段

欧洲航行安全组织2007年12月的报告提出无人机的空中管制要满足三个基本原则：一是无人机的飞行活动不能危及空域中其它飞行器的安全；二是飞行管制的程序应当比照有人机的作法，且基本一致；三向无人机提供的空中交通管制服务对管制员来说应当是透明的（管制员无需与无人机飞行员始终保持地面通信联络）。这些对我们同样有参考价值。要解决无人机平时和战时的空中管制问题，必需从技术和管理两个方面采取措施，以最终实现无人机象有人驾驶飞机一样在国家空域内飞行的目的。

（一）运用技术手段

无人机空中管制首先要运用技术手段，保证地面空中管制机构能及时准确地掌握无人机的位置，因此有人机上装备的各种有关航管设备无人机上都应装备，比如敌我识别系统、二次雷达应答系统及防相撞系统等。在建设新一代空中管制系统要考虑将无人机

纳入其中。

同时要建立管制员与无人机控制人员之间的多种联系方式,保证管制人员指挥无人机的程序与有人机相近,不需要做额外的工作或需要辅助的设备,对无人机的管制命令可以通过无人机传递给无人机控制人员。英国民航局公布的无人机空域使用指导中建议无人机报告自身信息时要在前面加上无人机的标志,以使管制人员清楚这是一架无人机,这对我们都有借鉴意义。

要提高无人机的智能程度,使其具有“感知与规避”的能力。有人机飞行员在飞行过程中根据看到的各种威胁实施规避机动,以保证自身安全,这被称作“看见并规避”。而对于无人机要能根据获得的信息及自身的探测设备“感知”周围的威胁并实施机动规避。美国联邦航空局和英国民航局明确规定不具备“感知与规避”能力的无人机不允许在划定区域外操纵人员的视距外飞行。

(二) 建立无人机空中管制的有关法规和程序

要保证无人机的飞行安全需要建立与之相适应各种法规,规范无人机的飞行活动,其中包括:建立无人机的适航标准、无人机飞行员的资格许可;明确无人机飞行申请和批准的权限、无人机飞行空域划设和使用的规定、无人机之间以及与有人机之间的飞行间隔和避让原则,以及战时各军种的各类无人机空域使用的原则和协同方法等。

1、明确各类军、民用无人机的适航标准和无人机控制人员的资格标准。符合适航标准是飞行安全保证的基础,各国对无人机的分类不同,适航标准要求也不同。满足不同适航标准的无人机允许使用的空域的标准不同。美国联邦航空局将有人机的标准经过裁剪,变为无人机适航标准,标准分类三级:1级标准要求无人机严重事故率低于每100000小时1次;2级标准要求无人机严重事故率低于每10000小时1次,2级是携带武器无人机的最低要求;3级要求严重事故率低于每1000小时1次。

美国的不同适航等级无人机允许飞行的空域

飞行器大小	规格指南		不同空域允许飞行的无人机等级		
	最大重量(磅)	最大速度(海里/小时)	国际或国内	主动限制区域及战场	主动限制区内(投掷式无人机符合RCC 323-99安全标准)
中/大	>1320 (492.7公斤)	> 200 (370.4公里/小时)	1级	2级	3级
轻	不超过1320 (492.7公斤)	200 (370.4公里/小时)	1级	2级	3级
小/迷你/微	不超过55 (20.5公斤)	120 (222.2公里/小时)	经过认证(逐项)	3级	3级

我们要根据自己的空中管制水平参考有人机适航标准,合理确定无人机适航标准和分级。

无人机的操控和指挥人员必需要经过资格确认才能执行飞行任务。人员因素是保证无人机安全飞行的重要原因之一,美国空军报告研究表明2004年到2006年共有15架捕食者无人机坠毁,其中12架是由于人为过失造成。无人机操作人员资格许可要考虑飞行员的培训情况、飞行经验、无人机的类型以及飞行控制的方式等因素。

2、要在各种空中管制规章和条文中规范无人机的飞行活动,明确无人机飞行申请和批准的权限,以维护良好的空中秩序,保证无人机和其它飞行器的飞行安全。可以参照有人机飞行申请和批准的有关规定,根据各类无人机的性能明确在不同区域飞行时,飞行申请批准的权限,严禁未经审批的无人机飞行活动。空军作为国家空域管理的执行者要及早制定有关军用和民用无人机飞行活动的申报和批准规定,以有效监控无人机的飞行

活动，保证无人飞行安全，同时保证无人机不影响其它飞行器的正常飞行。

3、要根据无人机的性能为军用无人机的训练、民用无人机生产试飞等活动划设相应的空域。未来部队装备的各类无人机都需要开展训练，同时还可能会出现许多无人机专用的机场，如何为这些训练活动划设空域，特别是为高空长航时无人机训练设定所需空域，这是空军航管部门急需思考和解决的问题。未来民用无人机制造业将需要大量空域进行无人生产试飞和验证，如何根据无人性能为这些试飞活动划定大小合适、地面人员和建筑较少的空域用于试飞验证也是军地航管部门需要联手解决的问题。由于无人机种类繁多，性能差距很大，要根据不同类型无人机的性能划定飞行空域。

4、要制定无人机的飞行规则，明确无人机之间

以及与有人机之间的飞行间隔和避让原则。根据无人机飞行控制的精度、无人机响应地面控制站指令的时间、受气象影响的程度等因素明确无人机之间以及与有人机之间的飞行间隔和避让原则。

同时要根据无人机的特点，明确无人机空中管制特殊情况处理方法。由于无人机飞行控制高度依赖测控链路，一旦与地面控制站的通信链路中断，无人机将失去控制，将影响其它飞机的飞行活动并对地面造成威胁。因此要制定无人机与地面站失去联系或控制系统故障不响应地面操控指令时的空中管制标准处置程序，以及其它特殊情况处理的程序和规定。

为了确保军用和民用无人机能正常飞行，充分发挥其作用，同时不影响有人飞机的安全飞行，我们必需尽早研究和解决无人机的空中管制问题，为无人机的使用和发展创造条件，同时避免不必要的空中损失。

参考文献：

- 【1】中国民用航空局 民用无人机空中交通管理办法 2009年6月
- 【2】Walker, Scott W., Integrating Department of Defense Unmanned Aerial Systems into the National Airspace Structure 2010年1月
- 【3】CAA UK Unmanned Aircraft System Operations in UK Airspace — Guidance 2010年6月
- 【4】U.S.ARMY U.S.Army Unmanned Aircraft Systems Roadmap 2010-2035
- 【5】EUROCONTROL EUROCONTROL Specifications for the Use of Military Unmanned Aerial Vehicles as Operational Air Traffic Outside Segregated Airspace 2007年6月

(责任编辑：张怀勋)

A Preliminary study on UVA Air Control FENG Shehui

FENG She-hui

(Second Air Force Flight University of Xi'an branch, Shaanxi Xi'an 710077)

Abstract: As the military and civilian UVAs are widely used, more and more of them will appear in the sky. The air control of UVA has become an outstanding problem to study and solve. The ultimate goal is to make the UVA use the air space as the manned vehicle. To solve the problem of UVA air control, measures must be taken from two perspectives: technology and management. Technical measures include equipping advanced air control equipment for the UVA to make it capable of perception and avoidance. Management measures include establishing and determining airworthiness standard of UVA, qualification standard of personnel, regulations and procedures of air space use.

Key words: UVA; air control; air space; airworthiness

建设区域性中心城市 社区教育须先行

寇伟

(十堰广播电视大学教育学院, 湖北 十堰 442000)

摘要: 本文结合十堰市打造区域性中心城市实际, 提出了社区教育必须先行的论断。并在剖析十堰广播电视大学(教育学院)承办社区教育所具备各种优势的前提下, 提出了如何适应社区需求、统筹规划发展, 进而勾画十堰市社区教育的宏伟蓝图。

关键词: 区域性中心城市; 社区教育; 终身教育; 学习型社会

打造区域性中心城市是十堰市实现科学发展的必然要求; 是我市实现全面小康社会的必然要求; 是我市构建和谐社会的需要; 是实现湖北省中部崛起战略的需要; 是提升我省开放性水平、适应经济发展新阶段新特征的需要; 是更好地实施新一轮扶贫开发战略的需要。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出, 要“构建灵活开放的终身教育体系, 加强城乡社区教育机构和网络建设, 开发社区教育资源”; 《湖北省教育中长期改革和发展规划纲要(2011-2020年)》也提出, 要“加快发展城乡社区教育, 争创国家社区教育示范区”; 党的十八大更明确提出要“积极发展继续教育, 完善终身教育体系, 建设学习型社会, 建立高密教育社区”。发展远程教育和继续教育, 建设全民学习, 终身学习的学习型社会是党和政府的重要任务。省委、省政府、市委确定把十堰建设成为区域性中心城市战略目标和前不久市委工作会议明确提出, 要把“外修生态, 内修

人文”作为十堰转型发展, 科学发展的重大方略, 都对如何提高市民素质, 从而提升整个城市的软实力提出了更高要求。鉴于此, 建设区域性中心城市, 社区教育须先行。

一、社区教育及其在建设区域性中心城市的作用

所谓社区教育, 是实现社区全体成员素质和生活质量的提高以及社区发展的一种社区性的教育活动和过程。社区教育既要求教育对社区的需求做出反应, 也要求社区对教育的需求做出反应。社区教育是构建终身教育体系的基础工程, 是建设学习型社会的重要任务, 是厚市、惠民、蓄力的重要举措。其旨在通过送教于社区以提高社区全体成员整体素质和生活质量, 促进区域经济和社会发展。

(一) 提升十堰整体实力的需要

社区教育作为构建终身教育的重要平台, 作为营造学习型社会的有效途径, 大力发展社区教育可以成

为实现继续教育发展战略，区域性中心城市的助推器和信增器。目前，社区教育已在全国各地广泛开展，并取得了很好的成效与经验。尤其是我市周边的陕西、重庆、河南的许多城市已经相继启动了社区教育工程，不仅为当地的经济增长、社会进步和人的全面发展起到了巨大的推动作用，而且大大提升了城市的整体形象和影响力；不仅惠及了所有民众，满足了民众多样化的学习需求，而且改善了城市软环境，增强了城市软实力，提高了城市的竞争力。为赶上周边地区社区教育的发展步伐，彰显社区教育在我市打造区域性中心城市中“经济增长、社会进步和人的全面发展”等各项指标的推动作用，提升我市整体实力。大力发展社区教育是一件迫在眉睫、刻不容缓的当务之急。

（二）与十堰突破性发展紧相连

我市已经取得了“省级文明城市和全国双拥模范城”六连冠、“全国创建文明城市工作先进城市”三连冠和国家级卫生城市等诸荣；政治、经济和社会得到了全面协调发展，城市建设和小城镇建设发展迅速。为实现人力资源强市的目标，我市必须以社区教育为突破口，增强 350 万市民的文化素质，增加基础性人才资源的拥有量，改善城市软环境，增强城市吸引力，提高城市竞争力，为我市经济社会大发展提供强大的人才支撑和智力支持。社区教育定当大有可为！

（三）与区域性中心城市建设相配套

我市正在创建鄂、豫、陕、渝毗邻区域性中心城市，而中心城市的打造离不开市民素质的提升、离不开市民终身学习能力的提高、少不了生存能力和生活、工作技能的提高、不可缺失市民归属感的凝聚。市委、政府更是在“关于加快建设区域性中心城市的决定”中强调要“充分发挥十堰教育资源优势，……坚持人才强市，加大人才培养、引进力度，为区域性中心城市建设提供人才支撑”。由此可见，我市建设区域性中心城市至少有四个基础问题亟待解决或逐步解决：一是解决历史传统文化素养普遍不高的市民随着城镇

化程度的不断深入而大量进入城市所带来的不适应、不稳定问题。二是解决城市公共教育服务力相对空乏而市民随着职业不稳定或老归无事所产生的学习需求不断增长不匹配问题。三是解决我市所处区域地相对边缘而人才外流易而内流难所产生的智力蕴积不足、可久续发展乏力问题。四是解决城市整体文明素养外饱和和市民荣誉与归属感不高问题。

（四）根治政出多门和各自为政的窘境

总体而言，我市在注重市民素质通过、提升从业者技能提高等各个方面可以说已经位居全国前列。但我们也存在着一些不容忽视的差距。比如我市在各个单位挂牌成立的市民学校、流动党校、家长学校等方面大多停留在有名无实或者形同虚设，没有发挥其应尽之责。在各类培训和具体项目实施上也存在着改变过去政出多门（如组织部负责党员教育、基层组织培训，宣传部负责文明办、市民学校，劳动人事部门负责再就业人员技能培训，文化部门负责社区书屋、信息资源，卫生部门负责健康教育等；他们或受限于场地、或受限于师资、或受限于氛围、或局限于有利的组织者与助推者而不尽人意）、各自为政和难以形成合力等问题。还有一批批多才多艺、乐意奉献以及在相关领域有一技之特长者，他们或出于缺乏场地与组织者、或出于缺乏某种氛围而无用武之地。他们期盼着通过社区教育这种阵地施展他们的才能，发挥各自的余热，奉献他们的能量、传递他们的爱心。

二、十堰电大、教院承办社区教育的优势

十堰广播电视大学（十堰教育学院）作为十堰唯一一所成人高校，肩负着构建终身教育体系的重要历史使命，学校通过三十多年的发展不仅培养了一大批专业实用人才，而且积累了优质丰富的教育资源。

（一）业务传统优势

一是我校是一所集成人教育与普通教育、高等职业教育与中等职业教育、学历教育与非学历教育于一

体的综合性大学,具有30多年承担全市中小学教师和教育行政干部等各类人群继续教育工作的经验,有丰富的终身教育服务与管理经验。二是我校特有的“分布式”的教学模式非常适应社区教育,其丰富多彩的学习资源和网上平台互动、教师送教上门等成熟的学习支持服务,完全可以满足社区市民在不同时间、不同地点、用不同的学习手段选择不同的学习内容,有适应社区教育“全员、全程、全面”特点教学模式。三是我校近年来开展了英特尔教育、安全教育、酒店管理与业务培训、统计员培训、网吧从业人员教育、房地产管理教育、汽车及其零部件营销和财务人员教育、司法考试、导游从业人员教育、农村燎原教育等各类短期培训52000多人次,培养了教育、工程、国学、等专业硕士研究生及课程班学员近千人,有广泛的专业优势。

(二) 系统办学优势

一是我校所辖的6个电大分校均为各县最高学府,都为当地经济建设和社会发展培养了一大批“学得好、用得上、留得住、懂管理、会经营”的新型人才。社区教育交由电大承办,短期之内就会在县(市、区)甚至各个乡镇全面开花。二是理念开放优势。电大面向成人和职业人的继续教育定位,坚持灵活、全纳、终身的基本理念,坚持面向基层、面向行业、面向农村的办学方针与社区教育相一致。三是网络技术及覆盖优势。电大独有的“三网合一”(卫星接收系统的“天网”;互联网和宽带专用网的“地网”;各级电大系统的“人网”)把传统教育经验和现代教育技术优势完美地结合起来,构成了开放灵活的继续教育服务体系,实现了教育资源的共建共享,成为学习者理想的“立交桥”。

(三) 雄厚的师资与资源优势

一是我校有96名职工(其中有正、副教授25人、中级37人、初级14人,研究生19人),其在岗教师中段年龄接近40岁,属于智力峰值期精力旺盛期,

他们阅历丰富、业务精、能力强、擅谋事、会干事,能专心致志地从事社区教育工作。二是全国各地的社区教育大多依托个地电大,我校能凭借全国电大的系统优势,充分利用全国师资以确保我市社区教育的顺利实施。三是电大系统800多种文字教材及辅导资料、3000多种媒体资源、数以万学时计的视听课程可供我市社区教育共享,而我校本身也具备极强的资源建设能力,是湖北电大系统资源建设的领头兵。四是我校拥有“十堰电大在线”远程教学服务支持平台,囊括“文字、图像、语音、直播课堂”,有打造“教育超市”供社区各色人等学习的能力。

三、十堰电大、教院开展社区教育的设想

(一) 指导思想

以邓小平理论、党的十六大、十七大、十八大精神、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,以立足社区、依靠社区、服务社区为宗旨,按照省委、省政府教育强省的战略部署,结合我市实际,以创建“全国社区教育实验区、全国现代学校制度实验区、助推我市区域性中心城市建设”为切入点,以“巩固、创新、发展”为主题,进一步解放思想,加快教育创新步伐,建设人人都是学习之人、处处都是学习之所、时时都是学习之机的学习型社会。

(二) 运作机制

建立“党委领导、政府主导、教育牵头、部门协同、电大承办、市民参与”的社区教育运行机制,强化电大(教院)与社区和其他社会组织相互沟通职能,并逐步建立市办社区大学、县市区办社区学院、街道(乡镇)办社区学校、社区(村)办社区学习中心的“四级社区教育教学模式”,搭建“人人皆学、处处可学、时时能学”的全民学习公共资源平台。

(三) 职能定位

以“组织、指导、管理、协调、筹划、培训、科研和服务”为基本职能,建立集社区教育管理、资源

整合、学习指导、信息交流、终端服务等功能于一体的社区教育指导服务中心。

(四) 发展目标

一是通过 2-5 年的努力, 在全市全面开展社区教育, 全面实现“学习意识普遍化、学习行为终身化、学习体系社会化、学习方式科学化”的目标, 基本形成全民学习、终身学习的学习型社会。二是积极创建国家、省、市级示范性学习型社区, 尽快创建一个全国社区教育示范区(十堰市社区大学)、2-3 个国家社区教育实验区、100 个标准化社区教育学校(街道、乡镇、大型企业或单位)、200-300 个学习型社区学习中心(社区、居委会、村), 最终形成“寓学于做于网络, 寓做于乐于合作, 寓乐于情于生活”的新型社区教育教学模式, 为我校实现“终身教育学习支持服务中心和社区教育建设管理服务中心”的发展目标夯实基础。

(五) 具体措施

1、尽快形成“社区大学-学院-学校-学习中心”四级社区教育结构

一是依托十堰电大(教院)现行管理体制、职能、业务范围基础上, 加挂“十堰市社区大学”的牌子。二是在五县一市电大分校以及茅箭区、张湾去、武当山特区、白浪高新技术开发区、西城开发区和东风公司成立相关社区学院。三是在各街道(乡镇)办社区学校。四是在各社区(居委会、村)办社区学习中心。

2、启动“队伍+网站+基地+项目”“四加工程”

(1) 组建社区教育工作队伍。一是在全市范围内招聘社区教育骨干教师 80-150 名、志愿者 100 人。二是加强对社区管理者的岗位实践培训, 逐步实行社区工作者资格认证和持证上岗制度。三是聘请大学毕业生、网格管理员和“一村一”大学生作为各村社区教育的联络人。四是从改制企业的留守人员中挑选能力较强者优先到社区工作。(2) 建立十堰社区教育网。我校已经建立了方便、灵活、个性化的“十堰社区教

育网”供市民免费使用, 开辟“社区工作、技能培训、素质教育、健康娱乐、文化艺术、历史风物、科学技术、老年学院、广场学院、道德讲堂、社区学校、学习中心、家庭教育、文明城市、道教文化、汽车文化、汉水文化、十堰特产、学习交流”等板块, 提高自身的承载能力, 满足社区成员需求, 同时在客观上实现自身发展; 而后以优质的服务、先进的理念和高效的平台赢得政府的认可与扶持。加大资源建设进度, 通过共享、自建和购买等多种渠道丰富社区教育资源。依托十堰市社区大学及其网络平台, 大力发展现代远程教育, 以互联网、卫星、数字电视等载体, 建立终身教育公共服务体系。(3) 基地与项目。加强四级办学机构的基地建设, 并协调文化馆、群艺馆、体育馆、科技馆、博物馆、图书馆、青少年宫、老年大学及其他可利用资源为民所用。先期开发艺术教育、就业培训、休闲康乐等培训项目进行社区教育试验, 在积累经验的基础上, 逐步推开其他项目。

3、推进“两区”创建, 打造十堰社区教育品牌

一是创建全国社区教育示范区。二是创建全国现代学校制度实验区。认真比照全国现代学校制度实验区创建标准, 按照国家《基于社区、家庭、学校互动的现代学校管理制度的研究》的实施方案, 以社区、家庭、学校三者互动为切入口, 深入研究现代学校管理制度的基本内涵、基本架构、基本特征, 学校内部管理制度的变革及政府管理学校的基本方式。采用质的研究、叙事研究、行动研究等研究方法, 以点带面, 运用重点突破、深入基层、讲究实际、总结全面四大策略, 扎实有效地开展现代学校制度的研究管理。三是深入研究社区教育教学。服务、管理等各项研究工作。探索具有十堰特色的社区教育经验, 丰富终身教育理论体系, 指导我市终身教育、社区教育实践。四是编写具有社区教育特色、适应我市社区教育需要的系列教材。五是提高教师参与社区教育活动的参与率, 印制教师社区教育活动记录卡; 六是制订《社区教育

教学管理制度》、《社区教育教学管理工作流程》、《社区教育档案管理制度》、《社区教育学员登记制度》、《社区教育学习考勤制度》及《社区教育学习效果调查反馈制度》等相关制度。七是建立监督和评估机制，要强化考评监督。达到“以评促建、以评促改、以评促发展”的效果。

4、立足长远，提升社区教育水平

一是提高市民参与度。争取社区居民、进城务工人员、外来流动人口均能自觉参与社区教育。二是注重多样性。坚持贴近社区、贴近群众、贴近生活，广泛开展市民群众喜闻乐见的活动，增强社区教育感染力和吸引力，实现市民由“不愿学习、被动学习”向“渴望学习、主动学习”转变。

让社区居民愿意看、愿意听、愿意参与。三是讲究实效性。坚持“干什么教什么、缺什么补什么”的原则，开展以思想政治、道德文明、科学文化、政策宣讲、民主法制、创业技能、生态环保、提升品位为内容的“八大教育”。四是针对我市汽车及零部件、旅游生态、城镇化建设失地人员、突发事件、新情况、新问题开展活动。五是把社区教育与我市“创建文明单位、十星级文明户、政府管理职能、网络平台管理、网格化管理”等有机结合起来。

【作者简介】

寇伟：男，湖北郧西人，现任十堰广播电视大学（教育学院）校（院）长，高级讲师。

参考文献：

- [1] 祖庙街道成人文化技术学校 .2008. 日本社会教育的产生发展与现状 [OL]. 中国社区教育网，2008-12-31
[2] 郭伟和 .2005. 社区建设存在的问题与对策 [OL]. 绵阳政务网，2005-09-15

（责任编辑：张怀勋）

To Construct Regional Central City, Community Education must take the Lead

KOU Wei

(Education College of Shiyan Radio & TV University, Shiyan Hubei 442000)

Abstract: The paper, combining with the practice of Shiyan building the regional central city, puts forward the judgment that community education must take the lead. On the basis of analyzing the advantages that Shiyan Radio & TV University possesses in the undertaking community education, it raises suggestions about how to meet the community needs and make plans for development, and furthermore draws the great blueprint for the community education of Shiyan.

Key words: regional central city; community education; lifetime education; learning society

日本、新加坡城市社区自主性比较研究

——基于多元主义民主理论的框架

邵杰

(青岛大学法学院, 山东 青岛 266001)

摘要：社区是现代国家极其重视的治理单位，建设现代社区已成为世界各国政府不论从增强政府渗透力的角度还是维护社会稳定的角度的一致选择。国家将公民权利赋予个人，但是公民的许多权利在地方层面才得以实现，如何更加公平、全面地保障公民权利的实现，如何在这一过程中合理定位社区组织角色？本位借助于多元主义民主理论，解读亚洲国家中城市社区治理的典范 - 日本和新加坡的城市社区治理模式，重点对两国城市社区自主性方面进行比较分析，包括社区形成的主导因素、社区组织及其运行等，试图归纳两国城市社区治理的相似性和差异性，为深陷治理困境泥沼的国家提供可参照的范本。

关键词：城市社区组织；社区治理；多元主义；自主性；市民社会

二战结束后，日本和新加坡便开始了全领域的国家建设，社区建设也成为其中重要的一环，究其原因，两国内部各阶层、群体的迫切需求是主因，但两国政府能有如此先见之明或许是希望借前车之鉴，免后顾之忧。十九世纪末二十世纪初，西方国家政府管理危机逐渐显现。西方国家政府管理的瓶颈一方面体现在政府权力恣意膨胀导致腐败，纵容社会资源畸形分配；另一方面，所谓全能政府在努力将触角伸向社会的每一个角落的过程中力不从心，公民个人权利并非平等地得到保障和实现，最终这两方面的结果都触动了政府的正义性和合法性。于是，自由主义、保守主义、社群主义、精英主义、多元主义等轮番论战和实践，在它们的影响下，欧美国家就地方治理这一层面，形

成了以丹麦、瑞典为代表的高度自治的地方治理模式，即戈登·克拉克提出的地方政府同时拥有极高的“主动权”和“豁免权”[1]；也形成了以英国、加拿大为代表的政府管理强于地方自治的地方治理模式，即地方政府拥有“主动权”和“豁免权”的程度都相对较低。在吸取欧美国家地方治理经验教训的基础上，亚洲国家该如何选择适合自己的社区治理模式？本文将对日本和新加坡的社区治理模式进行分析，重点从社区自主性角度进行比较，梳理和归纳两国关于社区治理的相似性和差异性。

一、社区治理的基本理念

在进行现实社区治理模式比较之前，首先要明晰社区治理的基本理念：社区的含义与多元主义民主理

论。社区的含义不仅反映了社区的发展历程、当代社区的现状，同时描绘了其发展的愿景；而多元主义民主理论从个人自由主义理论出发为当代社区发展的合理性和合法性做了最有力的理论支撑。

从德国社会学家滕尼斯于 1887 年在其著作《社区与社会》（也译作《共同体与社会》或《礼俗社会与法理社会》）中提出社区这一概念之后，至今国内外关于社区的概念已有上百种之多，本文选取英国苏格兰阿伯丁大学政治学教授迈克尔·基廷在 20 世纪 90 年代中期对社区做的解读，作者在吸收众多学者关于社区的定义之后，将社区的含义设定在 3 种意义上：第一种是传统的社区或者礼俗社会，建立在情感的团结和对地区超越其他忠诚的依恋基础上；社区的第二种意义是作为私人领域的延伸，这是美国郊区的主导观念，即分裂地方政府主要是维持种族和社会隔离与保护私有财产价值的机制。分裂大都市主要是通过准确地建立不同阶层或种族间的障碍，以阻止居民的流动，而不是提供一系列的选择或者鼓励流动；第三种意义是作为进行政治交流的社会交往空间，但必须有足够的社会团结，以保证凝聚和政治结果的合法性。在此类型的社区中，有个人自由的空间，但同时也有在确定问题和构建解决方法时集体行动的能力。如果地方政府的组织不是基于公认的社区，就难以获得赞同和忠诚，以及合法的公共政策决定的基础。[2] (151-152)

第三种意义的社区已成为拥有自治和市民社会传统的西方社会的共识，但如何界定个人自由的空间、弥补集体行动的缺陷、强化集体行动的能力等等也是亟待解决的问题。但总之，通过上述对社区的定义可以总结当代社区治理的目标是既要使社区有能力参与并影响政府决策以保障社区内个人自由的空间，又要积极培养共同体精神从而获取社区自身的合法性，同时第三种意义将社区的地位和重要性上升为支撑政府合法性的基础之一。从这一论述推理应当赋予社区相

当程度的独立和自主难免有些单薄，而与精英主义进行过激烈论战的多元主义民主理论或许能够为此提供更为丰富的论证。

二战后多元主义民主理论蓬勃发展，形成了许多流派：古典多元主义、新多元主义、超级多元主义等等，但就什么是多元主义民主理论，多元主义民主理论的具体特征是什么并没有达成共识。有的学者认为多元主义应当是在民主政治体制健全、具有普遍多元社会认知的国家中，由多元主体通过平等竞争、相互妥协，最终形成趋中的政策结果和共识；还有学者描述多元主义民主的核心是决策权力的分散化以及决策过程的多元竞争和妥协。我国政治学教授景跃进先生在他的文章中曾对多元主义的基本特征有过概括的总结“利益集团的广泛性、利益集团的私人性、利益集团的动员性、利益集团活动的定向性、利益集团的竞争性”[3](81-82)等。综上，我们能描绘出多元主义民主理论想要构建的制度体系“一是缘由权力资源高度分散性而呈现的一种多中心格局，二是社会中存在各种各样的组织利益集团”[3](81)，因为传统的西方政治尤为关注立法、司法、行政三权分立与制衡，较少关注社会层面的群体及其需求同样是牵制政府决策的重要因素，而多元主义民主正是试图从这一目标出发充实政治运行的架构。

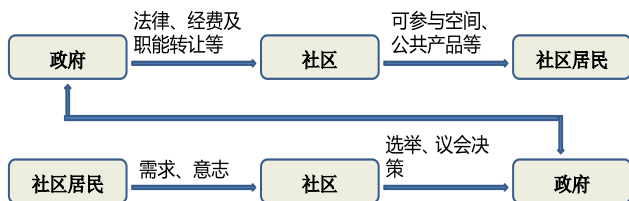
现实政治运行中，多元主义民主也确实成为是英、美等西方国家政治体系建构的主流政治理念之一，英国政治学家哈罗德·沃尔曼在论证多元主义民主是英国地方政府最普遍的价值观时曾引述威迪康布委员会（Widdicombe Commission）所提到的地方政府的价值观缘于其三个属性：“（a）多元主义，以此构建了全国政治系统；（b）政治参与，以此形成地方民主；（c）积极反馈，以此提供公共服务，满足地方需求。”[2](164)显然，多样的、广泛的、独立于政府的利益集团或社会团体应当成为多元主义民主架构的基础，同时西方国家从中央政府到地方政府都普遍适用的代议制和普

选制不也正有力的支撑着由独立、自由的个人意志所组成的地方团体作为政治参的多元主体之一在现实中的实现吗？本文关注的城市社区便是最普遍、最具代表性的利益集团或社会团体的类型之一，因此，从多元主义民主理论的角度出发，社区应作为不受政府干预的、独立的公民自治团体而存在，现代城市社区应具备的相对于政府的独立性和自主性便有效成立了。

然而当今世界，随着市场经济的高速发展，每个人都可以成为商业活动的主体，商业利益已经融入几乎每个人的观念当中，追逐利益成为我们生活中最主要的活动之一，而投入政治生活的精力与热情便随之降低。早在 18 世纪，法国思想家贡斯当在比较古代人的自由与现代人的自由的时候就提醒我们“现代自由的危险在于，由于我们沉湎于享受个人的独立以及追求各自的利益我们可能过分容易地放弃分享政治权力的权利” [4](48)。然而这样的现实已经发生了，并且相当长的一段时间不可能转变，我们如何做到既能唤醒公民意识到“离开政治自由，我们从哪里寻找保障” [4](48) 的重要性，提供可操作的、方便的政治参与、沟通渠道，让公民自愿和主动地享有分享政治权力的权利，同时又能使“当权者把自己限定在一定范围之内”、“将行为限制在正义的范围内” [4](48)。延伸到社会的最基层 - 社区，同样面临这样的难题，社区一方面按照多元主义民主理论的论证，与生俱来需要独立性和自主性，但是现实中迫于公民政治参与热情、精力的降低和减少，又难以做到绝对的独立和自主。虽然很多国家的宪法将社区组织描述为公民自治团体，但是在实际操作中其在一定程度上仍迫不得已依赖于上级政府并承担着政府的部分工作。这难免产生疑问，作为分散权力的多中心的一员，城市社区组织应当在多大范围和程度上享有自主性呢？下面我们将比较分析社区治理模式相似的即“政府引导与公民自治相结合”的日本和新加坡的城市社区的自主性。

二、城市社区自主性比较分析

美国政治学家罗伯特·达尔在《现代政治分析》中给出了自己关于“自主性”的界定：“A 在某事 x 上影响了 B，那么，B 在 x 事上对 A 就不是自主的；反之，如果 A 不能在 x 事上影响 B 的行为和意图，那么，B 在 x 事上对 A 就是自主的。” [5] 根据这一定义，影响城市社区组织自主性的来源主要有两方面，一是上级政府或国家相应主管部门，依据宪法和法律对于城市社区组织的定位给予其分享政治权力的合法政治参与身份，通过职权的转让和赋予，经费的提供等影响城市社区组织实现社区居民意志的能力，显然政府部门是影响社区自主性的最主要角色；另外城市社区利益的相关主体即城市社区内的居民或市民，通过社区组织参与社区事务影响社区作为政治参与主体时的利益表达进而左右政府决策，在这一过程中城市社区相对于政府的自主性是以其相对于辖区内的居民或市民的非自主性为前提和基础的，即城市社区的合法性来源于公民意志的集合，城市社区相对于社区居民的自主性越低，其相对政府就越具备相对高的自主性。（请见图例）



根据上述分析，城市社区的自主性主要受以下几个方面的影响：现代社区形成过程中的主导因素、国家政治制度包括议会制度、选举制度、人事制度、财税制度以及社区组织的宪法、法律定位自身的制度等。

（一）现代社区形成过程中的主导因素的影响

日本和新加坡都是典型的亚洲国家，相较于欧美国家缺少自治和市民社会的传统。自古希腊以来，“市民社会”的传统和精神就已植根于西方社会的发展与

变迁中，建立在多元主义民主理论之上的社区便是这一传统的延续。“通常来说，亚洲的城市不存在有类似西方可以代表市民的共同体，真正意义的城市市民以及—更具体些—特殊身份资格的市民，在亚洲城市是不存在的，不管是在中国、日本或是印度”[6]。因此在社区尤其是城市社区的形成阶段，日本和新加坡两国政府都努力将带有西方市民社会精神的社区与自身传统相结合，形成了政府主导型的社区治理模式。

日本众多社区组织中既作为公民自治团体存在又承担行政功能的是町内会（或町会等，本文统称为町内会）。二战前的町内会是典型的基层行政单位，“早期町内会的角色定位是辅助性行政末端组织，主要功能是‘上意下达’，协助政府完成各项基层行政任务”并且“町内会的人事权由上一级区政府行使”[7]（65）。二战之后日本经济迅猛发展，日本随之进入高速城市化阶段，与之相伴的是经济、社会、生态环境等问题频繁持续涌现。对此日本政府相继制定和实施了多项政策，例如“地域开发和社区建设并行，对居住环境实施综合治理的方略”、“第三次全国综合开发计划提出自然环境、生活环境、生产环境三者和谐发展的方针”[7]（66）等等，“其中最值得关注的是调整城市基层管理机制，提倡居民作为主体参与社区的建设与完善，改变了把町内会仅作为行政管理工具的旧思路，力图赋予它更多的自主权利和自治功能”[7]（66）。可见，日本政府在城市社区建设和治理的过程中不仅发挥了重要的主导作用并且将调动、提高市民的政治参与意识和热情同样作为城市社区治理的主要内容。

在新加坡社区发展的过程中，政府起着绝对的主导作用。一方面，建国之初，人民行动党为了获取和稳固广泛的民众支持，国内政策极力向当时迫在眉睫的租屋改建、社会保障等民生工程倾斜，“不管是组屋的建设还是后来的翻新工程，政府是主要的规划者与实施者，‘组屋’计划的发展即是新加坡的社区发展史”[8]；另一方面，刚刚建国，“基层组织可以

作为得力的助手，帮助执政党在社区建立政策共识、为执政党提供基层信息、同时向上传递基层的政策需求”[9]，作为执政党的人民行动党为了在议会选举中获得多数议席“不断巩固自身在社区层面的合法性与权威”，一直强化着对作为选区存在的社区的管理和控制。从两国城市社区形成过程中看，虽然政府都发挥着主导作用，但相比较，新加坡的城市社区受政府影响较大，其相对于政府的自主性较弱，城市社区形成过程中政府主导的传统必定会对之后其自主性的发展形成路径依赖，因此从这一方面考虑，日本的城市社区相对于政府的自主程度要高于新加坡。

（二）国家政治制度的影响

社区从来都不是孤立存在的，它是一国社会组织体系中最基层的单位，深受国家结构和国家整体政治制度的共同影响。在比较国家政治制度对两国的城市社区自主性影响之前，需要对两国的国家结构尤其是行政区划做大致了解。

日本的行政区划比较复杂，从宏观上看是中央政府—都、道、府、县（四者平行，隶属中央，分别享有自治权）—市、（区）、町、村（社区）三级，但是第三层级中，市、（区）、町、村的关系又并非完全平行。以大阪府为例，大阪府下辖33市、31区、9町、1村，9町、1村虽然规模小，但直接隶属于大阪府，与其他市和区是平行关系，而其他的町、村则分别隶属于33市和31区，这是日本地方自治制度、政令制定城市制度和广域联合制度等在实际运用过程中产生的结果，由于本文不作此方面研究，因此简单介绍这一情况。新加坡由于国土面积仅为718.3平方公里，因此由中央政府直接管理社区事务，全国一共分为五个社区（中区、东北、西北、东南、西南社区），并在此基础上分割为87个选区。介于新加坡的行政区划较为简单即中央政府直接领导地方社区，因此为了清楚比较日本与新加坡的社区组织的自主性，下文涉及日本的社区与上级政府的关系时，皆指未参加广

域联合的市、町、村的主要公民自治团体－町内会与上级政府即都、道、府、县的关系。

首先，从国家结构上看，日本和新加坡由于都是单一制国家，因此中央政府均在社区层级上设立承担政府行政职能的机构或将政府职能、事务委任给公民自治团体。“日本的社区是政府行政管理及制定政策的基层单位，其主要功能由町内会承担，町内会具有行政和自治的双重性质。”[10](28)町内会作为日本最广泛的基层公民自治团体“也是行政部门的下属单位，承担大量日常行政事务，作为公私混同的居民组织，町内会履行上情下达、反映舆情民意的义务，负责传达各种行政指令、协助统计调查、救济募捐及社区建设等工作。”[10](29)新加坡的政府与社区之间的联系更为紧密，政府设立专门职能机构－人民协会（隶属与社会发展与体育部）及其下设的五个社区发展理事会负责五个区的社区建设工作。每一个社区中设有三个组织：公民咨询委员会，主要职责是将社区居民的需要和问题反映给政府；居民联络所，代表人民协行使建设和管理社区民众俱乐部的职权；居民委员会，它通过组织形式多样的活动来促进邻里和谐。[11]如果从某种角度将日本的社区组织－町内会与上级政府的关系是单一的纵向关系的话，那么新加坡的社区组织与其中央政府的关系由多个纵向关系组成的，新加坡政府对社区的管理更为精细和全面，因此从这一方面看，新加坡政府对其社区的影响要强于日本，其社区相对于政府的自主性较强。

政府对社区自主性的影响还体现在两个方面：一是财务税收制度，二是人事制度。

西方学者沃尔曼指出“如果政治决策是地方分权的，那么每一个地方机关都“可以裁定他的税收和服务以符合公民的偏好”[2](268)，由此可见，财务税收制度是政府影响社区的一个重要方面。日本的财政体系包含中央财政和地方财政，“日本地方财政是指地方自治体的财政具体是指都道府县财政和市町村

财政的统称”[12]，市町村同其上级政府－都道府县一样均是税收的主体之一。而新加坡实行的是单一税制，社区并不能成为税收的主体而存在，于是从税收制度影响社区自主性来看，新加坡社区与政府的自主性依然低于日本社区。

最后，政府还主要通过人事制度影响社区自主性。日本国宪法第八章第九十三条明确规定“地方公共团体根据法律规定设置议会为其议事机关；地方公共团体的首长、议会议员以及法律规定的其他官吏，由该地方公共团体的居民直接选举之。”然而在新加坡“主要社区组织的领导成员都不是民选产生，而是由所在选区的国会议员委任或推荐。”[13]于是我们又可以得出新加坡社区相对于政府的自主性低于日本社区。

三、思考

比较和分析两国社区自主性的差异，并不能得出社区自主性的高低与社区发展程度的高低一定成正比或反比，重点在于通过分析传统政治文化、政治制度、国家结构、政治环境、社会力量等多重因素相互作用和抗衡，并且在这一过程中他们如何并在多大程度上对社区治理模式的形成、演变施加影响。随着政治参与逐年降低，例如，广岛市，1992年的町内会加入率曾达95%，但到2000年已经下降到79.5%；三鹰市，早在十几年前其町内会加入率就已经下降到53%[14]，我们必须警醒，将政府的部分职能和事务转让给绝对的公民自治团体是不理性的，但并不能因此忽略社区组织的自主性。从政府角度出发，社区自主性会成为各级政府合法性的来源之一，从现代公民利益出发，社区自主性是保障公民政治自由最直接的体现之一。因此，在公共治理体系中，构建适合中国社会发展的社区治理模式必须清醒面对事实，理性促进社区自主性发展。

【作者简介】

邵杰，青岛大学法学院中外政治制度研究生。

参考文献：

- [1] Gordon · clark. ' A theory of local autonomy ' ,Annals of the Association of American Geographers,1984:195 - 200.
- [2] 戴维 · 贾奇等 . 城市政治学理论 [M].(刘晔译). 上海 : 上海人民出版社 ,2009 年 .
- [3] 景跃进 . 比较视野中的多元主义、精英主义与法团主义 - 一种在分歧中寻求逻辑结构的尝试 [J]. 江苏行政学院学报 , 2003 年第 4 期 .
- [4] 邦雅曼 · 贡斯当 . 古代人的自由与现代人的自由 [M].(阎克文等译). 上海 : 上海人民出版社 , 2000 年 .
- [5] 罗伯特 · A · 达尔 . 现代政治分析 [M].(王沪宁等译). 上海 : 上海译文出版社 , 1987 年 : 51.
- [6] 马克斯 · 韦伯 . 韦伯作品集 IV 非正当性的支配 - 城市的类型学 [M]. (康乐等译). 广西 : 广西师范大学出版社 , 2007 年 : 27.
- [7] 田晓虹 . 从日本 “ 町内会 ” 的走向看国家与社会关系演变的东亚路径 [J]. 社会科学 , 2004 年 , 第 2 期 .
- [8] 袁方成等 . 从政府主导到社会主导 : 城市基层治理单元的再造——以新加坡社区发展为参照 [J]. 城市观察 ,2012 年 , 第 6 期 : 125.
- [9] 王新松 . 国家法团主义 : 新加坡基层组织与社区治理的理论启示 [J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版),2015 年 , 第 2 期 (第 30 卷) :53.
- [10] 张静波 . 日本社区组织的功能及与政府的关系 . 红旗文稿 ,2009 年 , 第 24 期 .
- [11] 丁传宗 . 政府主导下的新加坡社区建设 : 经验与借鉴 . 中共福建省委党校学报 ,2008 年 , 第 9 期 :24.
- [12] 宋健敏等 . 日本地方财政的财源结构与地方自治的特征 . 复旦政治学评论第十三辑 :173.
- [13] 王世军 . 新加坡的社区组织与社区管理 . 社区 , 2002 年 , 第 7 期 : 60.
- [14] 韩铁英 . 日本町内会的组织和功能浅析 . 日本学刊 ,2002 年 , 第 1 期 :49.

(责任编辑 : 张怀勋)

Comparative study on autonomy of the urban communities in Japan and Singapore ——based on the theory of Multi-democratic theory

SHAO Jie

Abstract:Communities are the most important governance units in the modern countries, and to strengthen the government's penetration and maintain the social stability almost all the governments in the world try their best to construct the modern communities.The state gives the citizen's rights to individuals,but many of the citizen's rights will be protected by the local government or organization, so there are some questions to be answered that how to ensure the realization of the citizen's rights is fair and comprehensive,and which kind of role should the community organizations play?This paper try to use the multi-democratic theory to compare and analyse the urban communities in Japan and Singapore especially focusing on the autonomy of the community organization,including the dominant factor during the process of the communities ' construction, community organizations and their operation and so on.

Key words:Urban community organization,community governance,multi-democratic theory,autonomy,civil society

新常态高校继续教育战略新取向

——武汉大学继续教育“十三五”发展探略

胡锐¹

(武汉大学 继续教育学院, 湖北 武汉 430072)

摘要:“十三五”时期是我国高校深化改革、快速发展的重要战略机遇期,是我国综合性重点大学初步建成中国特色世界一流大学的关键时期,对高校继续教育来说,也是转型深化的重要阶段。文章结合武汉大学继续教育发展特色与当前形势分析,研究探讨我国高校“十三五”时期继续教育发展新的战略取向。

关键词:十三五;继续教育;发展新取向

“十三五”时期是我国高校深化改革、快速发展的重要战略机遇期,是我国综合性重点大学初步建成中国特色世界一流大学的关键时期,对高校继续教育来说,也是转型深化的重要阶段。武汉大学继续教育在服务学校事业发展大局和建设“双一流”大学的建设中、在拓宽学校服务社会功能和创新培养人才模式中履行了相应的责任、发挥应有的作用。面临我国高校继续教育发展新常态,如何推进高校继续教育综合改革越来越成为高校继续教育从业者关注的课题,本文结合武汉大学继续教育办学实践与特色,围绕“十三五”时期高校继续教育发展战略新取向进行深入探讨,以此抛砖引玉。

一、继续教育发展特色

多年来,武汉大学继续教育紧紧围绕学校建设中国特色世界一流大学奋斗目标,结合校情和继续教育

实际,坚持“以我为主、以生为本、以法为准”的办学理念,以构建“小机关、大服务、多实体、多平台”管理模式为目标,以党政干部培训和师资培训为突破口,大力发展高端培训,积极开展行业培训,争创培训品牌;规范发展学历继续教育,主动推进各类考试工作,逐步推进继续教育转型。

(一)明确定位,科学发展思路不断创新

一流的继续教育是学校创建中国特色、世界一流大学的重要条件,是学校实施“顶天立地”战略不可缺少的组成部分。我校作为中西部地区的著名高等院校,具有立足湖北辐射中西部的区位优势,开展继续教育有较长的历史,积累了较丰富的办学经验和办学资源,拥有一支高水平的师资队伍和丰富的教学科研成果,具有多学科优势、尤其是行业学科优势,可以适应不同类型、不同层次、不同领导的人才培训需求。

因此,明确继续教育办学定位十分重要,多年来,无论是学校主要领导还是分管校长对继续教育都有明确定位。继续教育是学校教育事业的重要组成部分,是学校人才培养体系的重要构成,是学校实现人才培养、社会服务、文化传承、创新文化发展的重要平台;是学校学科建设和实践“三创教育”的新增长点;是彰显学校特色、凝聚校友支持、展示学校办学成果的重要窗口。

对继续教育明确定位既是一种责任又是一种使命,继续教育战线广大干部职工正是在这样的定位下,肩负起发展继续教育事业的重任,并因此而自豪和光荣。坚持转型发展,注重内涵发展是武汉大学继续教育质量提升的不竭动力与源泉。多年来,通过积极探索继续教育体制与机制创新,加强规范管理,着重细化服务,探索推进“管办分离”模式和办学实体化改革,综合实力和核心竞争力显著增强;继续教育实体办学机构充分利用学校品牌资源,主动适应市场需求,依托学校学科和师资优势,探索实体多元化办学,继续教育新的办学格局初步形成、转型初步实现。

(二) 以人为本,服务社会成为应有之义

服务社会始终是继续教育工作的重要任务之一。“十二五”以来我校继续教育坚持以人为本、服务社会的办学理念,“政府有需求,学校有行动”,长期以来学校继续教育在开展继续教育人才培养方面为经济社会发展做出了应有贡献。

作为享誉世界的百年高校,武汉大学的继续教育有着悠久的历史 and 光荣的传统,主动适应国家战略,自觉履行社会责任,坚持面向国家经济建设和社会发展,面向高层次人才队伍建设,面向学习型社会的构建,不断开拓创新、与时俱进,探索适合我国国情和时代需要的继续教育运作模式。

武汉大学继续教育学院作为学校继续教育专门的办学机构,通过自身改革与发展引领带动继续教育办学实体多元化发展和办学模式创新。2012年11月,

为增强学校继续教育实体办学能力,专门组建干部培训、师资培训等多个办学团队分类开展实体化办学,逐步形成实体化办学的新格局。

干部培训品牌雏形初现,师资培训引领示范凸显。干部教育培训已成为武汉大学服务干部成长、服务地方经济社会发展的重要途径之一。通过干部培训,构建政产学研用平台,搭建起学校教师与政府部门交流合作桥梁,为学校教师提供更多参与重大政府项目的机会,积极为武汉大学校内干部培训服务,获得校内参训干部的一致好评。“十二五”期间,全国干部教育培训武汉大学基地共承接培训班549期,培训人数达34961人次。

(三) 整合资源,归口管理助推继续教育转型

武汉大学继续教育学院是由原成人教育学院、网络教育学院、教育部高校师资培训交流武汉中心、武汉大学师资培训中心、武汉大学考试中心合并组建而成,承担学校成人高等学历教育、网络高等学历教育、高等教育自学考试、师资培训交流、干部培训等各类大学后继续教育的全部管理职能,同时具备独立办学的职能,面向社会培养各类高级专门人才。通过资源融合与归口管理,继续教育规模化发展的良好势头基本呈现,继续教育转型初步实现。

(四) 建强团队,凝心聚力提升办学能力

学校继续教育学院将继续教育干部队伍建设作为学校继续教育事业发展的强力保证、作为继续教育发展转型的重要力量,在继续教育机构设置、干部岗位竞聘、员工自由择岗等方面实现了重大突破。通过开展“学历继续教育年会”、“武汉大学培训者研修班”加强规范管理与市场拓展,提升办学队伍的管理水平与服务能力;通过举办“拓能训练”、“专家论坛”、“党课讲座”、“继续教育论坛”、“工作研讨会”、“民主生活会”、“研究课题立项申报”等多形式的活动或会议,提升职工队伍的专业素养、党性修养和研究能力。

二、形势与优势分析

“十三五”期间，在党和国家确定了“四个全面”的治国理政总框架、经济发展进入“新常态”以及“一带一路”成为国家战略的大环境下，社会各界对人才的知识、素质和能力等方面都提出更新、更高的要求，高校继续教育既面临着挑战，又将迎来新一轮的发展机遇。

（一）国内外形势

国际、国内经济社会发展新形势与高等教育发展态势对学校继续教育事业发展既是机遇也是挑战。学校继续教育事业以此为契机，更新观念，抓住机遇，加快发展，乘势而上。

1. 世界各国继续教育的国际化趋势加速。随着技术革命和经济全球化进程的飞速发展，世界各国在经济、文化等领域日趋开放，国际间的合作与竞争日益突出。按照终身教育理念，发达国家已形成了政府、高校、企业、公司和行业协会等办学主体多元化的较为完整的继续教育体系，高等院校在这个体系中占有生力军的地位。世界一流大学都已把继续教育和本科生、研究生教育一起列为学校高等教育的三大组成部分，开展各具特色的继续教育。大量外国教育机构已涌入中国继续教育市场，形成了强烈的竞争态势。

2. 高等教育和高校继续教育综合改革快速推进。“十三五”期间，面对经济新常态，是我国教育综合改革快速推进和实施的关键期，更是高校继续教育综合改革的重要时期。随着中国社会经济快速发展、高等教育大众化进程加快，普通高等教育和成人高等教育并行的、特殊的二元结构出现了变化的趋势，高校继续教育将逐渐改变以学历教育为主的局面，继续教育将从高等教育的边缘走向中心，面临着机遇与挑战并存、转型与发展同步的新形势。

3. 建设创新型国家战略和人才强国战略成效显著。国家创新体系建设步伐加快，把增强自主创新能力放在更加突出的位置。“人力资源是第一资源”迸

发无穷活力，实施人才强国战略，越来越成为国民普遍共识。高等学校作为知识创新的主体，应该在国家创新体系中发挥更大的作用，满足社会对创新的强烈需求。高校继续教育理应成为高校与社会重要桥梁与载体，因此，高校继续教育责无旁贷、义不容辞。

4. 地方经济社会发展突飞猛进。武汉是国家实施改革开放的试点城市，是国家实施“两型社会”建设战略的示范城市，是国家经济增长极，担负区域经济发展的引擎。“十三五”期间，湖北省委省政府围绕湖北经济成为中部崛起的重要战略支点和武汉成为国家综合改革的试验田，构建武汉经济城市圈促进中部崛起战略，大力推进经济发展方式转变和经济转型升级。

（二）校内外优势

1. 地缘和区位优势。学校地处武汉，具有充分利用武汉和中部地区经济社会发展环境的改善所带来的有利条件，在建设“双一流大学”和实施“顶天立地”战略的同时，积极主动地参与区域经济振兴的发展进程中，这为继续教育的发展拓宽了空间、强劲了需求。武汉大学作为综合性大学应为地方经济建设和社会发展培养更多的专业人才、培训更多的适用人才，为地方经济和社会发展作出更大的贡献，发挥应有的作用。

2. 品牌与文化优势。“武汉大学”品牌、武汉大学厚重的人文底蕴、“自强、弘毅、求是、拓新”的大学精神、雄厚师资、科研力量及优美的环境和完备的教学科研设施是开展继续教育的基础、品牌和保证，为继续教育发展创造了良好条件，提供了有利保障。

3. 学科特色和校友资源优势。学校学科门类齐全、综合性强、特色明显。这些优势为开办继续教育项目策划、课程统筹提供了广阔的天地。学校办学历史悠久，为继续教育市场拓展提供了充足的校友资源，学校校友总会为创建继续教育校友会和校友平台提供了有力的支持和保障，这些都为继续教育培训市场拓展提供了广泛的人脉资源，它将转化为继续教育发展的

重要优势资源。

4. 多元化办学优势。学校目前已经形成了成人高等学历教育（函授、夜大）、网络高等学历教育、高等教育自学考试、社会考试、非学历教育培训等多元化的办学格局，有较好的办学基础。全国干部教育培训基地、湖北省干部教育培训基地、山西省干部教育培训基地、国家测绘地理信息局继续教育中心和教育部高校师资培训交流武汉中心以及在水利、电力、医学行业悠久的历史渊源和合作基础是开展继续教育优良、广阔的平台。

“十三五”时期，面临我国经济社会发展新常态与高校继续教育综合改革新形势，新形势下，学习型社会的建设和终身教育体系的构建对继续教育事业提出了新的更高的要求，我校继续教育仍面临着十分突出的困难与压力，如：体制、机制建设需要进一步优化，继续教育资源建设，特别是远程教育现代化资源建设投入还需要加强，继续教育实体办学基地建设需要更多支持，继续教育职工队伍的专业化能力有待进一步提升，对国家有关继续教育政策与制度学习与研究需要进一步加强。这些问题理应在学校继续教育综合改革与实践创新中逐步解决。

三、新常态高校继续教育发展定位与目标

新常态高校继续教育必须以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持为国家和地方经济建设及社会发展新常态服务为宗旨；适应构建终身教育体系和学习型社会需要，以高校总体发展规划和创建现代制度大学的目标对继续教育工作的具体要求为指导，确保维护安全稳定与和谐发展大局，坚持以“安全、规范、质量、特色、品牌、效益”为根本，围绕继续教育品牌建设 with 质量提升主线，积极探索具有高校自身特色的“管办分离”的工作模式，优化继续教育办学机制，提高继续教育市场化办学能力；着

力谋求继续教育的方式结构调整转变，保持继续教育的规模、质量、结构、效益健康可持续发展，努力提高继续教育的内涵质量和为经济社会服务的能力。

“十三五”期间，武汉大学继续教育将围绕构建以高层次非学历继续教育为主，学历继续教育和考试为辅的继续教育“一主两翼”新格局；坚持以品牌和质量建设为主线，按照“统筹规划，重点突破，开放有序，创新发展”的要求，实现规模、结构、质量和效益的协调发展，建立与武汉大学发展战略目标和办学定位相一致的继续教育办学新格局。

四、新常态高校继续教育发展新取向

“十三五”期间，武汉大学继续教育将积极围绕其自身发展定位与办学目标，创造有武大风格的“高端培训”品牌和市场，把武大学科综合的优势融入高端培训，主动服务国家经济转型发展，为社会经济发展人才培养的广阔市场提供精准的培训项目供给。

（一）创新优化战略

新常态下，高校应积极推进学校继续教育管理体制创新，进一步理顺继续教育管理体制，优化和完善继续教育运行机制及激励与约束机制，强化规范管理，注重质量效益，形成职责分明、协调统一、效高质优的继续教育办学结构体系。发挥继续教育管理职能的引领与导向功能，重点突出继续教育学院的实体办学窗口功能，为专业学院在学科专业领域开展继续教育工作搭建服务平台。

依托高校专业建设资源，根据学习者的需求和市场经济对专业人才需求的变化，创新发展优势特色专业，开发市场化、特色化的优势学科专业。继续探索“三教融合”，推进网络教育、成人教育（函授、夜大）、自学考试）的培养目标、教学大纲、课程体系等的有机融合与统一规划；突出实践技能类课程的设置；加快课程网络化资源建设，构建特色化、市场化、通识化的课程服务体系；积极探索弹性学制和学分制改革，

构建“学分银行”，搭建学历与非学历继续教育“立交桥”，完善教学运行管理机制。

（二）市场导向战略

新常态下，高校继续教育必须面向经济社会发展需求，大力发展非学历教育，提高高校培训品牌知名度。根据学科专业特点和专业优势，面向社会经济发展需要，按专业化、通识化的培训模式分层次、分类别的开发具有市场适用性和竞争力的培训项目和课程体系；重视从学科建设和科研创新成果中发掘可投入继续教育的资源，开展针对产业从业人员，特别是中高级人才的继续教育培训；围绕市场与社会需求，实施“品牌”战略；加强与各级政府、行业（企业）、其它办学机构的合作，开拓培训市场。借鉴国外（境外）先进的培训理念和教育管理方法，加强与国际一流高校或知名培训认证机构的合作办学，研发或引进高端培训项目，促进学校继续教育国际化。

积极支持继续教育学院实体化改革，发挥好高校实体办学机构与品牌的引领示范作用，增强学校继续教育“顶天立地”能力和社会服务功能，大力开展干部培训、师资培训和行业培训，积极推进并实施高端培训与国际教育培训等项目的区域化、品牌化战略，构建以干部教育培训为引领的多元化、高层次的非学历教育办学新格局。

（三）资源支撑战略

进一步挖潜高校自身特色的办学优势，整合校内外资源，增强高校继续教育办学合力。以现代教育技术为手段，丰富继续教育数字化课程及网络资源建设，拓宽网络化、数字化、便捷性继续教育平台。着力优化与拓宽远程教育办学渠道与路径，借助网络技术开展远程继续教育，用现代远程教育技术改造、更新传统学历继续教育与非学历继续教育的教学方式与教学模式，推进学校继续教育现代化、信息化办学，满足社会多样化的学习需求。启动网络教育硬件建设和继续教育网络课程资源更新与换代建设工作，进一步提

升学校网络教育办学质量与办学水平。

同时，挖潜本校学科优势、校友资源优势，借高校“双一流”建设东风，加强与国内外兄弟办学单位交流与合作，挖潜学校继续教育办学优势，整合校内外资源，坚持开源节流，建立健全资源共享平台与资源融合机制，提高资源利用效率，实现有限资源利用最大化。

（四）队伍成长战略

新常态下，高校继续教育应通过强化专业化和特色化，构建学习型组织，打造高素质继续教育队伍。认真学习贯彻落实国家有关继续教育的政策与文件精神，增强政策的敏感性和执行力，构建以提升学历继续教育与非学历教育培训质量与品牌效应相结合的师资队伍、管理队伍及办学拓展与服务队伍。建立健全激励与约束机制，建设业务精良、结构优化的高水平继续教育师资队伍和管理者队伍；加强学习研究与业务内训，重点提高队伍的项目研发能力、市场拓展能力和办学服务能力。

（五）服务保障战略

完善继续教育保障体系建设，着力打造信息化服务平台，提升办学后勤服务与保障能力。搭建继续教育管理服务网络信息化平台；完善继续教育监管与评价机制，加强对校外合作办学的质量监管。建立科学合理的利益分配制度和绩效评价机制，进一步优化各项业务管理制度和 workflows；积极推进管理信息化、办公自动化，提升管理效率和水平，服务院系和学生；加大继续教育办学所必须的教学用房、教室、实验实训设备、教学基地、学员宿舍等教学设施与生活服务设施的建设与投入，提升继续教育后勤服务与保障能力。

当前，高校继续教育面临前所未有的机遇，必须着力理顺高校继续教育管理体制，构建并形成继续教育实体办学新格局，完善和加强资源建设和制度体系建设，规范管理，突出重点，突破难点，深化转型。

我们相信,随着体制机制的优化与资源整合的推进,狠抓办学质量,扩大高校继续教育品牌知名度,就能逐步实现以非学历继续教育为主体,学历继续教育稳步发展的大格局,实现高校继续教育规模与质量双提升态势,使高校继续教育步入高速发展的快车道。

【作者简介】

胡锐,男,武汉大学继续教育学院院长,中国管理科学研究院,研究员,研究方向为经济学、法学、教育管理、继续教育等。联系方式:手机:15327210988,邮箱:wdhr@whu.edu.cn

参考文献:

- [1] 胡鞍钢,王洪川,鄢一龙. 2015. 教育现代化目标与指标——兼谈“十三五”教育发展基本思路[J]. 清华大学教育研究(03):22-26.
- [2] 卢俊杰. 2013. 我国高校继续教育的现状及发展对策探讨[J]. 中国科教创新导刊(31):11.
- [3] 马启鹏. 2014. 构建服务型高校继续教育体系的研究与实践——宁波大学的个案阐释[J]. 当代继续教育(02):10-13.
- [4] 杨小敏,杜育红,高兵. 2016. 教育发展的战略应对与“十三五”规划建议[J]. 中国教育学刊(03):6-10.
- [5] 郑玉双. 社会转型发展与高校继续教育创新[J]. 2014. 职教通讯(01):29-33.
- [6] 曾青云,许伶俐. 2014. 高校继续教育转型发展困顿研究[J]. 河北大学成人教育学院学报(01):31-35.
- [7] 赵智勇. 2014. 高校继续教育可持续发展的问题与策略[J]. 继续教育研究(06):13-14.

(责任编辑:崔迪)

New normal university continuing education strategy new orientation ——On 13th Five-Year, the education development to Wuhan University

HU Rui

Abstract: 13th Five-Year period is an important period of strategic opportunities for China's universities to deepen the reform, the rapid development, is our country key comprehensive university initially built the key period of Chinese characters in the world first-class university. For further education in Colleges and universities, but also the transformation of the deepening of an important stage. In combination with the Wuhan University Continuing Education Development Characteristics and the current situation analysis, the study of period of China's colleges and universities "45" continuing education development of the new strategic orientation.

Key words: 13th Five-Year; continuing education; new development orientation

我国城市街道办事处问题研究现状与展望

董叶

(青岛大学 法学院, 山东青岛 266071)

摘要: 自从1954年设立以来,街道办事处就一直作为市辖区或者不设区的市政府的派出机构而存在。改革开放以来,街道办事处的社会管理体制面临着诸多问题和挑战,针对街道办事处的改革迫在眉睫。学界出现了关于街道办的存废之争,一些地方近年来也开始对街道办事处进行试点改革。而要解决目前街道办事处出现的问题,必须首先对街道办事处的法律地位、职权进行一个科学、合理的定位,可以通过街道办事处与其他组织机构之间的相互关系来予以明确。

关键词: 街道办事处;现状;定位

1954年12月31日颁布的《城市街道办事处组织条例》规定:“为加强城市居民工作,密切政府与居民的联系,市辖区、不设区的市的人民委员会可以按照工作需要设立街道办事处,作为它的派出机关”,由此街道办事处作为市或区政府的派出机关拥有了法律上的地位。在此后五十多年的历史中,历经文革和改革开放,其职能和结构也几经变革。改革开放以来,随着社会的不断发展,尤其是在2009年6月第十一届人大常委会废止了实施50多年的《城市街道办事处组织条例》之后,街道办事处的地位再次遭到质疑和争论。本文拟对我国学术界近年来有关街道办事处问题的研究现状作一梳理,并对下一步的研究方向提出若干看法。

我国城市街道办事处问题的研究现状

改革开放之后,街道办事处所处的社会历史条件发生了根本性的变化。作为为服务和无组织的街道居民而成立起来的街道办事处,其职能和作用已不

能适应新时期居民的需要。目前,学术界围绕街道办事处的法律地位、权责以及改革方向展开了广泛的研究和讨论,主要学术观点综述如下:

第一,街道办事处的法律地位问题。1954年全国人大常委会通过《城市街道办事处组织条例》,规定街道办事处是市辖区或不设区的市的人民委员会的派出机关,不具有完全的行政性质。卢珂指出,“在理论上,就街道办事处的法律地位而言,它是市辖区人民政府或不设区的市人民政府的派出机关,而不是一级政府。”[1](p70)范利平认为,“街道办事处不仅在财政和人员编制上受制于上级政府,而且没有独立的行政执法权和完全的行政管理权,只能受制于各职能部门的委托或充当行政职能‘传递者’的角色。”[2](p33)周平提出,由于街道所具有的既是行政区又是城市社区的双重性质,它使街道办事处也具有了行政组织和社区组织的双重性质。[3](p80)

第二, 街道办事处的职能和职权问题。目前, 街道办事处在实际工作中承担着上级派出机关布置的大量行政性工作, 如辖区党建、精神文明建设、城市管理、社区服务、经济发展、社会治安、文教卫生、计划生育、司法调解、群众生活等, 这些工作内容很多都是法律和文件中没有体现的, 存在着街道办事处职能与其承担的工作不一致问题。多数学者对此都达成了一致意见。到目前, 街道办事处除了没有同一层级的人大、政协等机构外, 几乎涵盖了一个区域政府应有的全部职能。李爱国等人认为, “现实生活中的街道办承担的工作任务, 已经大大地超过了法律规定的范围。” [4] (p20) “大量的城市事务需要街道办事处去处理, 其职能不断增加, 但却没有相应的法律地位和行政权力来承接和处理这些事务。因对有些任务没有行政指挥权、执法权、协调权, 只能充当上级政府的‘二传手’, 致使工作无法落实到位。” [4] (p21) 吴非和笄素林另辟蹊径, 从任务型组织理论对街道办事处性质和功能进行定位。“街道办事处不仅没有履行政府职能的法定权力, 也不承担法律责任, 其所承担的只是任务职责。” “作为地方政府派出机构的街道办事处, 实质上是十分典型的任务型组织, 它不是政府履行职能的一种常态化方式, 而是在特定情境和任务下做出的策略性选择。” “角色的延伸性、职能的不确定性、任务的复杂性, 正是街道办事处这样的政府派出机构的特点。” [5] 饶常林、常健也提出了同样的看法: “虽然目前很多区职能部门跨过区人民政府直接向街道办事处布置工作, 但从法理上讲, 这只是一种行政委托, 街道办事处接受的只是职责, 不是职权, 也不可能获得独立的行政执法权和行政管理权。” [6] 孙君芳从社会资本理论谈起, 认为目前的街道办事处体制不适应市场经济条件下现代城市管理的新要求, 主要表现为职能“越位”和功能“错位”, 对社会资本的发展形成了无形的制约。大量的行政事务和社会事务沿着政府层级“漏斗”都落到了街道办事处上, 而街道办事处却没有相应的法定地位和权力。街道办事处承担的既有政府组织的行政功能, 又有经济组织的企业功能, 还有社区组织的社会服务功能, 形成“政经合一”和“政社合

一”的畸形状况。[7] (p31) 卢珂同样指出“在实践中, 街道办事处出现了因承担一些应由区政府及区职能部门承担的职能而致的越位现象, 因包揽了一些应该由居民自治组织和社区公民社会组织承担的职能而致的错位现象和本应由街道办事处履行的职能而未履行的缺位现象, 造成职能定位日益模糊, 处于角色尴尬境地。” [1] (p70)

第三, 街道办事处与社区居委会的关系。目前学者集中于讨论街道办事处与社区居委会指导与被指导的关系发生了变形, 社区居委会成为政府事务的“执行机关”。李爱国等学者指出, “目前, 由于街道办事处承担了过重的工作任务, 在人员有限的情况下, 不得不将一部分工作下派给社区居委会, 致使街道办事处与居委会的关系也变成事实上的领导与被领导关系, 弱化了街道办事处本身应承担的职能, 又造成社区组织的职能错位和扭曲。” [4] (p21) 范利平认为, “在街道办事处与居民委员会的关系中, 存在的问题是‘指导’为虚, ‘命令’为实。” [2] (p32) 杨宏山在文章中也讲到: “街道办事处还将自己承担的很多职责转手推给居委会。居委会主要依赖于街道获取资源, 整天忙于完成街道交办的事项, 包括信息采集、数据统计、问卷调查、工作检查等, 致使居委会在工作内容和方式上都带有行政化色彩”, 工作从区市一级到街道办一级再到居委会层层下放, “居委会实际上变成了街道办事处的‘腿’, 其法律地位被悬空, 难以切实保障居民自治权利。” [8]

第四, 关于街道办事处体制改革。目前学术界对街道办体制改革的讨论主要集中在两个方向, 一是加强街道的综合管理, 将街道改造成一级政府; 二是淡化街道办事处的行政性, 加强基层自治, 将街道改造为社区组织。袁方成和王明为认为, “随着城市管理重心下移, 街道办承担的职能急剧膨胀, 变成了‘准政府’却没有赋予相应的管理权力和资源, 从而出现了‘缺位’、‘错位’和‘越位’现象。而对应的街道办的人员配置较低, 人事管理制度不规范, 人员素质偏低。随着居民物质生活水平和文化需求水平的提高, 居民的物质和精神需求日益多样

化,这些都对街道管理的能力和水平提出了更高的要求。而现有街道办的组织规模基本上是按照所辖区常住人口规模设计的,面临着人口倍增、社会矛盾频发等问题,按既有的组织规模和传统的管理方式就难以很好地履行社会管理和公共服务职能。”

[9] 范利平在全国的街道办事处改革的实践中得出这样的结论:街道办事处绝不会再停留在区政府的派出机关的水平上,其法律地位正朝着基层政权的方向演化。

[2] (p33) 孙君芳则认为“城市基层要提高社会资本存量,实行‘善治’,就是要弱化乃至撤销街道办事处,培育公民社会的现代公民意识,使公民具有较强的主体意识、权利意识和参与意识,形成信任、互惠社会关系的合作网络。” [7] (p32) 周平指出,“如果要加强街道办事处的政府化,或者将其改造为一级政府,势必要建立一定规模的科层组织和扩大政府机构,而这样就会增大科层组织的消耗,增加管理成本,很显然,这样的努力是同我国的行政体制改革的要求不相吻合的,违背了我国行政体制改革中精简、效率的基本要求……而要淡化街道办事处的行政性质,将其变为纯粹的社区组织,则也完全没有可能性。” [3] (p79)

综合而言,学术界对街道办事处目前运行体制中存在的问题大都有了广泛的共识:街道办事处的存在和运行目前缺乏法律依据,也使得其职能和职权在现实实践中缺乏法律规定和支持;街道办事处与社区居委会的关系由指导关系转变为非正常的领导关系。另外,对于街道办事处体制改革的问题,学者各抒己见,主要分化为强化街道的综合治理职能,将街道办发展为一级政府和撤销街道办,培育社区自治组织两大研究取向。

对于我国街道办事处问题研究的展望

目前要解决街道办事处的治理困境,我们不能单纯地以存与废来思考,首先需要做的是厘清两种关系:第一是政府与街道办的关系,二是街道办与居民(包含社区居委会、)之间的关系。通过理顺这三者之间的相互关系以明确和规范三者各自的职能范围和权限,并在政策和法律上予以确定,方可确保各方高效有序的为民服务。

要弄清政府与街道办的关系,首先有必要在法律上对街道办事处进行准确定位。城市街道行政管理是

我国管理体制中法律制度最不健全的部分。1954年12月,我国第一届全国人大常委会第四次会议正式通过了《城市街道办事处组织条例》,以法律形式确定了城市街道办事处的性质和任务。条例规定街道办事处是市辖区或不设区的市的人民委员会的派出机关,街道办事处依附于区政府,是代表区政府办理有关居民事宜的机关,不具有完全的行政层级性质。但条例规定过于简单,街道办事处的性质、职责和职能都还有许多不确定性,这使得街道办事处在以后的发展中,其实际状况与条例规定相去甚远。2009年全国人大废止了《城市街道办事处组织条例》,街道办事处便在法律上失去了存在依据,但从另一方面来看,条例的废止恰恰给了各地方政府对城市基层管理体制进行改革的自主权。从09年以后,各地纷纷进行改革试点,或是撤销街道办事处,加强基层居民自治与社区服务水平,或是继续强化街道办事处,将其改造为一级政府,不可否认其中有条例废止的鼓励作用。但要注意此种“有利”状态并不表示法律就可以缺失。法律与现实的脱节会使下一步要进行的街道办事处体制改革失去了基本的法律制度依据。在通过改革试点确定体制改革的大方向后,通过法律对街道办事处的地位和职能进行合理界定对进一步大范围改革提供法律框架,更有利于改革的推进和开展。

此外,政府与街道办事处的关系还不止于在法律上对街道办事处地位的明确。区政府各职能部门在街道办事处设立派出机构,对这些直属机构进行条条管理,街道办事处对这些直属机构的人员任命、组织工作均无管辖权,对其与社区居民之间的矛盾更是束手无策,处于“想管却不能管”的尴尬境地。要想解决这一问题,还是需要捋顺政府与街道办事处之间的关系,重点协调好区政府职能部门与街道办事处的关系。

第二是理顺街道与社区的关系,这是完善街道办体制必须解决的问题。我国的街居关系长期呈现异常化状态。长期以来,社区居委会大都被街道“改造”成为自己的“派出机关”,形成了事实上的上下级关系。而其他一些新兴的社区组织,如业主委员会、文化社团等自治活动也时常会受到街道办的干预。居委会自我管理、自我教育、自我服务的自治功能不能得到更

好地发挥,本应发挥的功能也在很大程度上被街道办事处和其他政府组织所覆盖。此外,长期沿袭下来的“官本位”思想也存在于一些街道干部身上,再加上街区民众也普遍存在着对为官者的后怕与依附心理,认为有事就要找政府,对社会自治组织的作用和功能也是一知半解。要理清政府管理服务和居民自治的界限和关系,首先街道办事处必须充分尊重社区居委会的法律地位,同时还要使民众明确社区居委会的自治地位,调动居民自治的参与积极性。

按照《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》等相关法律要求,街道办事处名义上下辖社区居委会,但居委会作为基层群众性自治组织,并不是街道办事处的下属机构,街道办事处与社区居委会是指导与被指导的关系,而不是领导与被领导的关系。2011年中共中央和国务院联合下发了《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》,《意见》主要以党委领导、政府负责、社会协同和公众参与为核心内容。在2013年11月召开的党的十八届三中全会也明确提出了“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府的主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调解、居民自治良性互动”的要求。街道办事处与社区居民委员会的关系是一种法定指导关系,对居民工作进行指导、支持和帮助。只有放松对居委会的控制,居委才会获得更为广阔的活动空间,将更多的精力用于居民自治上,推动社会自治管理的发展;同时,街道办事处作为直辖市、区政府及其各职能部门与社区居民之间的桥梁,其联系与协调功能意义重大。充分发挥好这一功能,有助于各项工作在社区的推行和开展,社区在转变命令态势后的街道办事处这一平台上也能够更加自如的发展自治。

可以说在政府指导下的居民良性自治是当前我国基层政治的发展方向。虽然某些地区的公民自治意识较强,社会自治力量发展良好,但目前我国的大环境是自治组织和市场机制尚未成熟,社会力量弱于国家力量,有限的社会组织不足以承担众多的社会管理职责。在发展和完善自治组织的各项条件具备之前,对于各社区组织和居民委员会等自治组织具有重要指导作用的街道办事处仍是不可或缺的。各地方政府在进

行街道办事处行政体制改革时,特别是在作出撤销街道办事处的决策之前,务必在充分考察本地区社区是否具有单独承担事务能力的基础上慎重决定。

最后是关于街道办事处的存废问题。政府在进行街道办体制改革时需将考虑到的替代性的政府履职方式与设置街道办事处进行比较,从“成本—效益”出发做出决策。撤销街道办事处,能否更为有效的促进基层自治民主的推进?社会管理是否就此能够更加合理?减少层级,究竟能为政府减少多少行政成本?撤销街道办事处后,如何对这些人员进行妥善的安置?这些问题都需要我们进行科学的调查和研究。街道办事处今后的发展取向根本上还是取决于对街道办事处的职能权限的合理界定。只有从街道办事处的地位、职能及职权等方面,对街道办事处进行科学、合理的定位,才能有针对性地对街道办体制进行改革,进而调整基层政治关系,规范和发展城市基层政治。

当前,我国城市管理体制是市—区—街道—社区四级管理,其中,市、区二级为政府,街道办为政府派出机关,社区委员会为自治组织。在“两级政府、四级管理”的体制下,街道办被赋予相当于一级政府的管理职责,远远超过了派出机关的职能范围和承载能力。由于市、区政府发号施令,社区负责提供公共服务,街道办一般都是“奉令行事”,充当“二传手”的角色。但若撤销街道办,区政府便将直接面对几十个甚至上百个社区、居委会,繁重的任务使得政府依旧把社区视为“街道办”交代任务,撤销行为将变得毫无意义。

街道办事处职能定位及其管理体制改革,无法简单地做强化或弱化的加减法,这些都不是解决问题的合理思路,目前的核心问题是明确街道办事处这一机构的属性。作为政府派出机构街道办事处其角色期待是什么,是向上作为政府职能的延伸,还是向下服务于社区治理,亦或是二者的结合?如何在政府和社区之间为其进行准确定位?对街道办事处的职责权限怎样划分和界定才既能保证我国基层行政办事效率又能促进社区居民自治?通过一一解决这些问题来明晰街道办事处的法律及职权定位,沿着由此延伸而出的路径进行改革才能更好的推进城市基层治理朝着高水平、高效率、高质量的方向发展。

参考文献：

- [1] 卢珂. 街道办事处定位与改革趋向 [J]. 云南行政学院学报, 2012, (1).
- [2] 范利平. 论街道办事处的法律地位 [J]. 行政与法, 2006, (6).
- [3] 周平. 街道办事处的定位：城市社区政治的一个根本问题 [J]. 政治学研究, 2001, (2).
- [4] 李爱国、张新君、范东辉、姜鸥. 街道办事处体制机制研究 [J]. 机构与行政, 2014, (3).
- [5] 吴非、笮素林. 城市街道办事处职能定位及其体制改革：基于任务型组织的分析 [J]. 南京工业大学学报, 2013, (2) : 101 - 104.
- [6] 饶常林、常健. 我国城市街道办事处管理体制变迁与制度完善 [J]. 中国行政管理, 2011, (2) : 85 - 88.
- [7] 孙君芳. 撤销街道办事处：构建社会资本理性选择 [J]. 行政论坛, 2014, (1).
- [8] 杨宏山. 街道办事处改革：问题、路向及制度条件 [J]. 南京社会科学, 2012, (4) : 59 - 63.
- [9] 袁方成, 王明为. 城市基层治理的结构调适及其反思——以黄石市街道体制改革为样本 [J]. 城市观察, 2014, (4) : 5 - 14.
- [10] 陈宇、谢振平. 关于通州区街道管理体制有关问题的思考 [J]. 北京农业职业学院学报, 2014, (1) : 70 - 76.
- [11] 程越. 从管理到治理：基层政府的创新实践及其意义——以江北区观音桥街道办事处为例 [J]. 公共论坛, 2014, (4) : 38 - 39.
- [12] 张西勇, 杨继武. 历史制度主义视域下我国城市街道办事处的制度变迁 [J]. 中国行政管理, 2012, (12) : 69 - 73.

(责任编辑：张怀勋)

The Research Status and Prospect of the Sub-district Office in New Period of China

DONG Ye

(Law school, Qingdao University Qingdao 266071 China)

Abstract: The sub-district office has been existed as an agent organ of municipal district or municipal government since its establishment in 1954. Since the reform and opening up, the social management system of sub-district office is faced with many problems and challenges, and the system of sub-district office needs to reform imminently. The dispute on the abolition of the sub-district office or not appeared on academia, and some places have begun to conduct pilot reforms of the sub-district office in recent years. To solve the problems that appeared on the sub-district office, firstly we must give the legal status and authority of sub-district office a correct orientation through the relationship between the sub-district offices and other organizations.

Key Words: sub-district office; present situation; orientation

保险电子商务的发展与问题探究

王保帝

(中国人民财产保险股份有限公司青岛市分公司, 山东 青岛 266000)

摘要:人类社会从一开始便面临着各种意外事故和自然灾害的威胁。为了更好的生存,人们在与自然的抗争中萌生了保险的意识。在最开始海上保险发展的同时,人身保险也得到了快速的发展。现在,保险险种覆盖生活中的方方面面,保险越来越成为人们生活中不可缺少的一部分。随着科技水平的发展,人们不再满足于传统的保险营销方式,因此,保险电子商务应运产生。保险电子商务所展现出来的迅猛势头,让我们清楚地看到了它所蕴含的价值。但是作为一种新兴的保险模式,保险电子商务也存在着多方面的问题。这些问题阻碍着保险电子商务的发展。论文在以往文献资料的研究基础之上,加以分析调查,进一步说明保险电子商务将在保险市场中发挥越来越重要的作用。本文从保险行业的发展开始阐述,提出科技进步是促使保险电子商务出现的主要因素。通过分析中外保险电子商务发展的异同,揭示出我国保险电子商务目前存在的一些问题,最后为保险电子商务提供合理化的建议。

关键词: 保险; 电子商务; 科技进步; 中外对比建议

一、保险的概念

根据《中华人民共和国保险法》中对保险的定义,保险是指投保人根据合同约定,向保险人支付保险费,保险人对于合同约定的可能发生的事故因其发生所造成的财产损失承担赔偿责任,或者当被保险人死亡、伤残、疾病或者达到合同约定的年龄、期限时承担给付保险金责任的商业保险行为。

从社会角度看,保险是我国社会保障制度的重要一环;从法律角度看,保险可以看作是一种合同行为,当一方有损失时,按照合同规定另一方对其损失进行补偿;从风险管理角度看,保险是一种风险管理的方法。

(一) 早期保险的起源

1. 国外的早期保险

西方文明古国最早开始进行贸易往来,所以最早的保险思想也在这里诞生。在各式各样保险活动中,最早起源的是海上保险。海上保险的产生得益于海上贸易的繁荣发展。在当时的社会条件下,远洋航行是一种具有很大风险的行为。因此,当时的商人们便约定,在面对危险时,为了行船和所运货物的共同安全可以放弃部分或者全部货物,而这些行为引起的经济损失再由获益的各方一起分摊。这体现出了早期的保险原则。

2. 我国的早期保险

我国的早期保险可以追溯到公元前三四千年。在当时的贸易过程中，商人便开始初步使用风险分散原理来减少风险带来的损失。因此，我国是最早产生风险分散原理的国家。在封建社会，镖局类似于现在的保险组织。这是我国特有的货物运输形式，同时也是原始形式的保险。镖局在一定程度上是一种保险组织，性质为民间的安全保卫组织。承保运输货物是镖局经营的主要业务。其中，货物被当作“镖码”由商人交给镖局承运。镖码等同于现在的保险标的。货物必须首先经过镖局的检查，再按照价格的高低进行等级划分，根据不同的等级确定运输费用。这个过程相当于现在制定保险费率。根据所收取的费用签发的“镖单”等同于现在的保险单。在货物送到指定的目的地后，由收货人按照镖单进行货物的验收。之后在镖单上签章，然后交给护送人带回，完成整个交易流程。现代保险的承保手续与当时镖局所进行的押镖送镖极其相似，这也在一定程度上说明我国的保险有着悠久的历史。

(二) 现代保险的形成

1. 国外的现代保险

国外的现代保险可以从下面五部分进行介绍。

1) 海上保险

十一世纪末期，在意大利北部特别是佛罗伦萨、威尼斯等经济繁荣的城市，近似现代形式的海上保险就已经开始出现。但是，直到十五世纪以后，现代海上保险才开始在英国初步发展。

2) 火灾保险

1666年发生的伦敦大火拉开了现代火灾保险发展的序幕。尼古拉·巴蓬随后开始了自己的保险事业，主要的经营业务就火灾保险。这也成为私营火灾保险公司的先例。

3) 人寿保险

1693年，埃德蒙·哈雷通过分析研究制作了第一张生命表。这张生命表对于现代人寿保险的数理基础具有重要意义。随后人寿保险快速发展，成为现代保险重要的一环。

4) 责任保险

十九世纪开始，责任保险在欧美国家开始出现。二十世纪七十年代以后责任保险蓬勃发展。随后，责任保险成为现代经济中不可或缺的一部分，同时也成为保险人的支柱业务之一。

5) 信用保险

在资本主义世界道德风险和商业信用风险不断发生，信用保险因此逐步发展起来。最大的信用危机出现于第一次世界大战之后，各国的信用保险业务受到重创。1934年，国际信用保险协会在瑞士成立，国际信用保险逐渐成熟并完善起来。目前，信用保险也有着相当宽广的承保范围。

2. 我国的现代保险

1824年成立的张宝顺行是华人经营保险的最早记载。1949年，我国成立自己的中国人民保险公司，开创了保险的新纪元。中国人民保险公司除了经营保险市场上传统的火灾险和运输险外，还积极开发新的险种，其中包括各种财产保险和人身保险业务。

改革开放之后，我国的经济体制得以转变，国民生产总值也持续增长。在这个过程中，我国的保险业稳步前进，实现了多个跨越。近年来，以电子商务为主的新型保险形式也逐渐崭露头角。

二、保险电子商务的产生及特点

(一) 保险电子商务的定义

保险电子商务也被叫做网络保险或者是网上保险，是指保险公司或者是保险中介机构通过电子商务技术以及互联网为主要工具来支持保险管理和经营活动的一种经济行为。具体来说，保险电子商务分狭义和广义两方面的含义。

狭义上的保险电子商务流程是借助先进的互联网信息技术，保险公司或者是保险中介机构为保险消费者提供保险产品以及保险服务等方面的详细信息。通过先进的网络技术实现网上投保、承保等保险业务流程。在网上直接完成对保险产品的销售和服务。在保费的收取上，保险公司也可以通过网上银行进行。

广义上的保险电子商务在业务范围上不仅是指上述经营活动,电话销售等非传统销售模式都包括在内。在对信息技术的使用方面,保险公司通过互联网技术对公司内部的经营进行监管,对公司员工、代理人等进行培训。保险公司之间或者保险公司与各方机构之间也可以通过电子商务平台进行信息交流活动。

(二) 保险电子商务产生的背景

二十世纪九十年代之后,互联网技术出现并且高速发展。电子商务技术应运而生。电子信息技术以及网络经济已经渗透到工农业和金融服务业等领域。近年来,随着人们的保险意识不断提高,人们对保险的需求也越来越大。传统的营销模式已经不能满足大众对于个性化保险的需求。这也促使着保险公司加速技术改革和保险创新。一些新兴的保险模式随之出现。从一开始传统的销售险种模式转变成现在互联网销售模式与线下营销模式相结合的一种综合模式,保险营销形态在本质上做出了改变,也让整个保险行格局有所改变。

(三) 保险电子商务的特征

保险电子商务作为一种发展迅速的营销模式,具有多方面的特征。具体表现在以下四个方面。

1. 具有电子化的特征。保险公司在和消费者做交易的时候,可以通过网络平台。所需要的所有的数据资料都可以用电子单据、网上银行等实现。通过网络上实现无纸化操作。对比传统的交易流程,电子化操作更加节约、省时、快速,并且也使信息数据交流更加准确。

2. 具有时效性的特征。依靠保险电子商务模式,人们可以很方便地查询到保险公司的一些信息,比如公司的背景,公司保险产品等。保险公司有信息变动可以及时地发布在其电子商务平台和消费者服务系统当中。消费者可以及时地了解变更信息,通过电子商务平台与保险公司做出实时互动。

3. 具有直接性的特征。保险电子商务平台不再是传统营销上的“一对多”模式,而是更具有个性化的“一对一”模式,为消费者做出个性化的服务。保险公司提供电子商务平台不仅能使消费者更方便地了解

到保险公司的产品,还可以让消费者在多个保险公司的多个保险产品之间方便地做出对比。这一方面有利于消费者权益的保护,另一方面也让保险公司在差异化的竞争中不断完善产品质量。

4. 具有虚拟性的特征。像网络电子商务在其他领域的应用一样,保险电子商务可以简化流程,提高业务效率。保险电子商务的营运消除了对实体建筑物的依赖。一个网络的服务器便可以开展服务,大大节约了劳动力成本。

(四) 保险电子商务的类型与模式

保险电子商务在类型上主要分为两类:

1. 企业对消费者

保险公司或者保险中介机构为个人投保人或者被保险人提供详细保险产品信息和周到服务的电子商务平台。

2. 企业对企业

保险公司或者保险中介机构针对企业消费者提供电子商务平台。通过互联网,企业投保人了解保险条款等保险信息。在确认投保之后支付保费,保险公司进行承保以及服务。

在我国,保险电子商务主要有以下三种网站模式:

1. 第三方保险网站,即独立的保险网站

第三方保险网站的特点是不被任何的保险公司或者保险代理机构所拥有控制。这些专业互联网公司通过为保险利益方提供网络信息技术平台而获取利益。在目前国内网站中,中国保险网、吉利网等都是具有较大影响力的第三方保险网站。

2. 保险公司自己开发的网站

保险公司通过自己的网站开通电子商务平台。消费者通过公司的官网可以了解到保险产品的信息,并且在网上能完成投保承保流程。这种网站通常是由规模较大的保险公司自己创建、运行、维护的。泰康在线和太平洋保险网站等都是这方面的代表。

3. 保险行业协会或者是一些门户网站的保险频道设立的信息平台

保险行业协会以及一些门户网站的保险频道会发

布一些保险产品的信息，消费者可以通过这些平台进行了解。但是这类网站的缺点是不能实现在线投保。例如由中国保险网等创立的保险信息共享平台等。

三、保险电子商务的发展

IT技术的不断成熟以及互联网的快速发展，使得保险电子商务在全世界快速兴起。作为一种新型的保险销售方式——保险电子商务为保险行业未来的发展指明了方向。

(一) 保险电子商务在国外的发展

1. 美国保险电子商务的发展

美国的保险电子商务之所以有着快速的发展，主要有三方面的因素：

- 1) 良好的电子商务技术基础
- 2) 其信用制度体系与法律法规相对完善
- 3) 高密度的互联网用户群，而且消费者具有较高的保险意识

在美国，互联网销售保险的模式对于大众并不陌生，其开创者是美国国民第一证券银行。之后，安泰和友邦等大型的保险公司迅速跟进，其开发出的保险电子商务网站也都具有较大规模。这些专业的保险网站将在互联网平台上实现在线投保服务作为其发展壮大首要目标。

美国保险电子商务的发展模式是第三方保险电子商务平台率先崛起，各大保险公司的自主保险电子商务平台随后跟进。在前期发展的过程中，出现了一批具有代表性的第三方保险电子商务网站，如Insweb等。

总体上看，美国的保险电子商务涵盖内容广泛。在业务规模以及保费收入方面，汽车保险一家独大。据统计，以保险电子商务形式收取的保费中，车险占全部险种的50%以上。在经营业务范围方面，保险产品信息的在线询价、谈判、投保、承保、理赔等业务环节都可以在互联网上实现。在覆盖的产品方面，普通的健康险以及同时具备理财和保障功能的新险种也逐渐实现了网络销售。网络保险产品市场变得更加丰

富。美国的保险电子商务还将先进的互联网技术拓展到公司内部的监管上。通过进行数据收集分析和客户的维护管理等活动，保险公司不断提高着自己的业务水平。

2. 欧洲保险电子商务的发展

欧洲保险电子商务的发展稍落后于美国。欧洲网民密度较小，再加上电子商务的应用范围小，这些都阻碍了欧洲整体保险电子商务的进步。但是在主要的几个欧洲国家，其保险电子商务发展较快速。

欧洲最发达的保险电子商务国家是英国。其业务覆盖范围广，包括车险、健康险、财产险和意外险等一系列的险种。不仅业务覆盖范围广，保险公司的发展也是最快速的。2001年Screentrade公司在英国成立。公司在成立初期便以每月700%的速度增长。在业务经营方面，短时间内实现了7家保险商的汽车保险和旅游责任险产品的报价与代理销售。在消费群体方面，英国也有良好的受众基础。2004年，有将近50%的投保人会选择通过互联网查找、对比产品信息。汽车保险、家庭保险以及旅游保险是最受网民关注的三个险种。保险电子商务因简单快捷的承保方式而动摇着整个保险承保市场。

在其他欧洲国家中，荷兰的保险电子商务进程也很快速。具有代表性的Ineas公司完全依靠互联网平台销售自己公司的保险产品。作为欧洲第一家全线上保险产品供应商，Ineas公司将业务覆盖了整个欧洲。其经营策略是，在提供丰富的个性化保险产品的同时，培养自己多元文化的客户基础。

法国和意大利的保险公司也在早期涉及保险电子商务经营。1996年，法国安盛集团便开始了对其产品的网络直销。在其新单的销售业绩中，有8%的成交量来自网络渠道。

(二) 保险电子商务在中国的发展

根据中国互联网络信息中心发布的2012年《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2012年底，我国网民规模达到5.64亿，互联网普及率为42.1%，保持低速增长。我国成为全球网民数量最多的国家。

受益于互联网技术的进步,我国的电子商务技术也持续快速发展。作为一支行业的生力军,保险电子商务为保险营销模式的创新改革提供了新的思路。电子商务有省时、快速、降低成本等优点。保险电子商务的推广不仅可以提升业务经营效率,还能促进传统的保险销售模式的转型。

表1 中国保险行业电商化发展阶段

主要阶段	萌芽阶段	初级阶段	网销高速发展期	移动展业
时间	-2000年	2000年-2008年	2008年-2012年	2012年-
标志性事件	互联网进入中国	太平洋保险电子商务网站上线	各大保险官网平台全部上线	平板电脑普及,创新移动支付工具出现
发展特征	1. 互联网刚进入中国; 2. 无成型保险网站。	1. 保险电商网站上线; 2. 品类局限明显。	1. 官网电商平台上线; 2. 保费增速 >100%	1. 线上线下界限模糊; 2. 移动支付提高收款及成单效率。

数据来源: 2012-2013年中国保险销售电商化研究报告

由表1可以看出,随着互联网技术进入中国,我国的保险电子商务得以起步并快速发展。其发展进程可分为四个阶段:萌芽阶段,初级阶段,网络销售高速发展期和移动展业阶段。

在保费收入方面,虽然通过电子商务形式实现的保费收入占比较低,但增速却很快。从图1可以看出,2012年中国保险电子商务市场保费收入为39.6亿元,较2011年增长123.8%,占中国保险市场整体保费收入0.3%。预计2016年中国保险电子商务市场保费收入规模将达到590.5亿,渗透率也将达到2.6%。我国的保险电子商务发展快速,保费规模也在逐渐增加,保费增长率持续保持三位数。由电子商务实现的保费占总保费收入的比重也不断提高。

2012年中国保险电子商务规模迅速壮大,其主要因素有四点。首先,2011年我国整体的保险市场份额下

滑,之后国民经济逐渐平稳,保险市场也迎来复苏;其次,财产险的标准化程度更高,而且财产险增速远超整体市场,这为保险电子商务化发展提供了丰富的产品基础;第三,中国的电子商务市场也由早期的快速增长期发展到现在的成熟稳定期,具有较大规模的电子商务平台依靠拓展产品种类的方式向传统金融市场渗透,带动了市场增速,也为传统金融的电商化提供了有力的支持。最后,保险公司已经意识到传统的保险销售已经放缓,难以实现较大的跨越。所以公司加大对网络渠道营销的支持,使保险电子商务规模迅速壮大。

众安在线财产保险公司于2013年2月18日获得保监会批复。依托阿里巴巴的电子商务基础,再加上中国平安的保险产品理念以及腾讯的受众群,众安在线将极大地带动我国保险电子商务的发展。

四、我国保险电子商务存在的问题

虽然我国的保险电子商务发展迅速,但是不可避免的存在一些问题。这些问题也制约着其进一步的发展。现阶段我国的保险电子商务主要有以下五方面的问题:

1. 在电子商务模式下,网络保险产品所具有的独特优势无法完全展现

现阶段我国互联网上可选择的保险产品种类不多,且同质化严重。因此,消费者的评价不高。这些问题都限制了我国保险电子商务的发展。2009年,我国网络保费收入达到77.7亿元,其中有51.7亿元的保费来自于财产险,所占比重将近70%。财产险成为网络销售的主力军与其多样化的产品结构不无关系。另外,寿险公司的产品无法通过网络对消费者形成有优势的服务。主要原因是一些复杂的条款需要专业的保险从业人员对消费者进行讲解。欧美一些国家的劳动力成本较高,保险采用电子商务模式发展能有效地控制成本。而在中国,劳动力成本相对较低,不具规模的保险电子商务很难体现出人力成本优势。

2. 现阶段保险电子商务化的程度较低

美国是保险电子商务化最高的国家。美国的消费者有着较高的保险意识,在互联网用户的密度和信用

体系的完善程度方面,美国都具有优势。我国与美国的保险电子商务还有一个不同点体现在电子商务模式上。美国在互联网上购买的保险有五分之四是通过非保险公司的网站购买的。而在中国现阶段,大部分的网络保险是通过保险公司自己的电子商务平台实现。分析其原因主要是,能实现保险电子商务化的保险公司多为具有雄厚资金实力的大公司。其有能力建立并且维护好自己的电子商务平台。大的保险公司具有的品牌效应也有促进作用。且公司内部制度完善,管理严格,也更容易获得消费者的信任。构建自己的保险电子商务成本高、见效慢、回收期长。相比较大公司,中小型的保险企业没有能力实现。虽然第三方电子商务平台为中小型保险企业提供了一个机会让其加入到保险电子商务当中,但是因为起步较晚,在宣传与服务、信息技术安全以及管理运行等方面还比较落后。与保险公司自己的网站相比,第三方保险电子商务平台具有的独立的立场以及公正的态度等优点没有被消费者所接受,因此发展缓慢。

3. 我国网络设施和信息技术尚有不足,存在安全问题

我国的互联网技术相对落后,在基础设施建设上存在很大不足。这些因素都导致了我国的网络环境与电子商务的发展要求相去甚远。尽管电子商务供应商采用多种方式进行系统安全的保护,但是在整个互联网环境中还是有被黑客攻击的危险,安全隐患依然存在。我国目前的保险电子商务模式有很多种,但是绝大部分不能实现真正的一站式服务。大部分的系统实现的是线上投保、缴纳保费和在线核保等功能,但还有部分业务需要线下完成。

4. 信用制度和相关的行政法律体系不完备

我国传统的保险销售模式在开展业务时会以人际关系为基础,面对面交易。但是越来越多的造假现象层出不穷,部分投保人存在道德风险问题。这些问题导致了保险企业与保险消费者之间不信任程度增加,阻碍了保险电子商务的正常发展。欧美等国家具有完备的行政法律体系和信用体系,而在我国,信用体系

制度与相关的法律法规还不健全。完备的信用制度体系可以充分地调整信息公平,而且保险电子商务交易过程也需要法律的规范。电子商务合同以及电子支付在我国还没有完善的法律法规来对其作出规范。

5. 专业的保险电子商务人才缺乏

保险电子商务模式的更好更快的发展对所需要的专业人才提出了更高的要求。作为一种具有革命意义的技术,保险电子商务要求从业者对电子商务技术要有全面掌握。另外,保险以及法律等方面知识也是从业者所要熟悉的方面。目前,我国还缺乏这方面的人才。

五、完善我国保险电子商务的建议

国外的保险电子商务起步早,发展快速,模式相对成熟。中国应当借鉴国外先进的发展模式和成功的经验,并选择适合我国国情的模式应用到我国的保险电子商务当中。现阶段,我们应该在以下六个方面进行改善和提高:

1. 借助互联网和其他媒介,做好保险电子商务的宣传工作

发展一种新的保险营销模式,首先要让大众熟悉并接受这种模式。中国的人口众多,通过网络、电视、报纸等媒介大力宣传保险电子商务,可以推进保险电子商务化程度,引导人们选择多样的保险购买方式,从而满足大众对于多样化与个性化的保险需求。另一方面,通过多种媒介对一些有积极影响的赔付案例进行宣传,传递保险的正能量,让更多人接受保险,提高保险意识。

保险公司以及保险中介机构是保险电子商务推广的主力军。保险公司可以依靠科技力量更好地发展保险电子商务。比如利用越来越智能化的手机,保险公司可以推出自己的APP来吸引消费者。做好宣传的同时还能优化业务流程。

2. 着力发展第三方电子商务平台

借鉴美国的保险电子商务发展模式,支持发展第三方保险电子商务平台。第三方保险电子商务平台有客观公正的优势,也可以集中丰富的产品资源。保险

消费者可以通过第三方保险电子商务平台对比各家保险公司的产品，有利于保险产品差异化，也促使着保险公司对保险产品加速创新。

3. 开发网络销售的新险种，体现保险电子商务优势

iResearch 在 2012-2013 年中国保险销售电商化研究报告中指出，2012 年我国保险网络销售用户在不同年龄层次中都有渗透。由图 2 可以看出，熟悉互联网信息技术的主要群体为 18 岁到 30 岁的中青年群体。数量最多的是 25 岁到 30 岁的年轻人群体，占总人数的 31.5%；其次是 18 到 24 岁的年轻人群体占 27.2%；31 到 35 岁的网民占 16.9%。在所有进行保险网购的用户中，女性用户仅占 33%，占主导地位的男性数量比例达到 67%。这部分年轻群体接受新鲜事物的速度快，网销的保险产品也容易被这部分群体所接受。发展保险电子商务模式如果不能体现线上保险产品的优势便无法开拓更大的市场。长期、大额的寿险产品需要专业的保险人员讲解，在前期并不适合网络推广运行。网络平台可以多开发一些小金额短期的险种，例如旅游事故责任险等来迎合现代人的需求，通过量的积累带动质的提升。

4. 逐步建立并完善信用制度体系和相关行政法律体系

在信用体系和相关行政法规建设方面，我们可以借鉴西方发达国家的方法。首先，通过法律的手段约束保险公司以及消费者的行为，维护保险电子商务的健康运行。采用信用评估，让双方很方便地查询到彼此的信用等级，改变信息不对称状态。《电子签名法》规定，对电话销售的过程中全程录音可以当作一种合同订立的形式，与合同具有一样的法律效力。其次，发展网络质量中介，对网络营销中的问题进行监管。在电子商务当中，市场交易效率的降低很大一部分是由于逆向选择。可以通过发展网络质量中介，对此类问题进行监管。

5. 加强网络安全建设，使保险消费者更安心

在建设“平安中国”的大旗下，网络安全一直是广大互联网用户担心的问题。做好业务流程的安全保护工作是保险电子商务发展的关键因素。保险公司应当注重消费者个人信息的保密。在网络基础设施方面，保险公

司应当加大力度进行研发建设，不断提高信息技术水平，进一步提高网络的加密技术，加强网络安全防范。

6. 着力培养保险电子商务专业人才

专业的技术人才是带动保险电子商务发展的源动力。而保险电子商务的特殊性又对需要的人才提出了更高的能力要求。专业的保险电子商务人才既需要有电子商务方面的技术，又需要对保险常识以及相关的法律法规有所了解。培养专业的保险电子商务人才可以带动整个保险市场的发展。

结束语

全球著名的管理咨询公司——麦肯锡发布的数据报告，预计两年之后，我国的网民数量将增加 2.1 亿人，总量达到 7.5 亿人。中国保险电子商务在现阶段处于快速发展时期，通过互联网进行保险投保的用户数量将以 50% 的年增长率递增。预计在未来的十年内，网络保险将会占据超过百分之三十的保险业务。

从粗放经营到集约经营转型的过程中，中国的保险行业将呈现出传统渠道与电子商务并行的多元化局面。随着我国公众的保险意识不断提高，保险公司也在积极地开发更多符合消费者需求的互联网产品。现阶段，人们生活水平不断提高，但养老、医疗、教育等保险尚处于体制改革中，不能满足公众对保险的需求。这两者之间的矛盾促使了保险电子商务越来越受到重视。现在人们趋向的生活方式以及对保险产品的需求促使着保险电子商务在将来必然得到多样化发展。

互联网技术的进步以及人们保险意识的提高是促使保险电子商务出现的主要因素。保险电子商务的产生是机遇也是挑战。在风险控制的前提下，极力发展移动互联网平台，对保险产品进行改革创新，完善服务体制等是我国保险行业接下来面临的挑战。依靠互联网新技术解决自身发展的局限，健全法律法规，让有利外部环境也助力其发展，保险电子商务在我国将拥有更广阔的发展前景。

[参考文献]

- [1] 陆莹, 浅谈我国保险电子商务, 哈尔滨商业大学, 2011
- [2] 于传玲, 论市场经济条件下社会保障法律制度的完善, 互联网, 2002
- [3] 现代保险的形成和发展_ 百度知道, 互联网
- [4] 《电子签名法》_ 百度百科, 互联网
- [5] 中国互联网络信息中心, 《中国互联网络发展状况统计报告》, 2012
- [6] 艾瑞咨询集团, 中国保险销售电商化研究报告简版, 2012-2013
- [7] 刘冬, 家财险网上投保中存在的问题及对策——从保险人履行说明义务的角度探讨, 中国保险, 2011 [8] 袁熙娟, 网络营销渠道绩效评价中的顾客价值研究, 硕博学位论文, 2009
- [9] 刘强、李敏, 浅谈保险电子商务存在的问题及对策, 《中国电子商务》, 2012
- [10] 张晓宇, 保险电子商务发展问题初探, 《科技创业》, 2009
- [11] 张蕙, 探讨我国保险电子商务的发展, 《上海金融学院学报》, 2011 年第 5 期
- [12] 李丹、朱昭霖, 基于产业价值链的我国保险电子商务发展策略研究, 2012 年
- [13] 刘季明、祝端阳, 保险业电子商务现状及未来趋势, 《中国电子商务》, 2012
- [14] 夏军, 保险业电子商务在我国的发展, 2011

(责任编辑: 张怀勋)

The Development and Problems of Insurance Electronic Commerce

WANG Bao-di

(Peoples' Insurance Company of China Qingdao Branch 266000)

Abstract: Human kind faces incidents and natural disaster from the beginning. In order to survive, the insurance awareness appears during their fight with the nature. From the very beginning, as marine insurance develops, life insurance gains rapid development as well. Now, the coverage of insurance reaches every corner of our life and becomes indispensable to human life. With the development of technology, people are no longer satisfied with the traditional insurance marketing and the insurance e-commerce appears. The insurance e-commerce is growing rapidly, which makes us see its great potential clearly. As a new mode of insurance, it also has its own problems which hinder the development of insurance e-commerce. The paper, on the basis of other researchers' theory and materials, with the writer's analysis and investigation, further explains the more and more important e-commerce's role in the insurance industry. The paper expounds from the development of insurance. Scientific and technological progress is the main factor to promote the insurance e-commerce. The paper reveals some problems existing in China's insurance e-commerce, and provides reasonable suggestions for the insurance e-commerce.

Key words: insurance; e-commerce; scientific development; comparison between China and foreign countries

青岛保险业支持养老服务业发展研究

夏克清 张宁 李齐 郭金池

(青岛保监局, 山东 青岛 266000)

摘要:当前,我国已经进入人口老龄化快速发展阶段,目前的养老保障体系难以与巨大的养老需求相匹配,必须加快发展养老服务业。保险业在支持养老服务业发展方面,具备独特的优势,同时也获得了诸多支持政策。青岛保险业积极参与养老服务业建设,在养老产品供给、养老产业市场投资和养老产业后援保障等方面均发挥了积极作用,但同时存在一些问题和不足,使得保险养老服务的广度和深度都远远不够,多层次养老保障的作用未能充分发挥。本文从丰富养老保险产品供给、推动政府购买公共服务、注重政府引导规范以及发挥税收政策导向作用等方面提出了相关建议。

关键词:青岛;保险;养老服务;社会保障

一、保险业参与养老服务业的背景优势

(一) 老龄化社会发展催生养老服务需求

《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)指出,2012年底我国60周岁以上老年人口已达1.94亿,2020年将达到2.43亿,2025年将突破3亿。根据《中国老龄产业发展报告(2014)》预测,到2050年,中国老年人口将达到4.8亿,约占全球老年人口的四分之一,是世界上老年人口最多的国家。中国已经处于老龄社会初期,人口老龄化快速发展,未来养老服务业需求巨大。据预测,2014-2050年间,中国老年人口的消费潜力将从4万

亿左右增长到106万亿左右,占GDP的比例将从8%左右增长到33%左右。仅在老年医疗方面,据测算,老年人人均医疗费用是国民平均医疗费用的2-3倍。而未来40年,中国老年人的慢性病患者病例将从目前的1.1亿例,增长到2050年的3亿例,就诊人次将由当前的13.5亿人次,增长到2050年的36.8亿人次。[1]

(二) 养老保障体系面临巨大压力

西方发达国家的养老保障体系,多数是由国家、企业和个人共同担负养老的多支柱保障模式,虽然各国的具体设计和名称不尽相同,但大致可概况为“公共(基本)养老金”、“企业年金(补充养老金)”

和“个人养老储蓄计划”三支柱。借鉴国外经验，我国在1991年确定逐步建立国家基本养老保险、企业年金和个人储蓄性养老保险相结合的三支柱养老保险制度的目标。三个支柱互为补充，享有同等重要的战略地位。但在目前，我国养老保障体系在外部环境压力和自身发展方面存在多个问题。一是老龄化进程过快且未富先老，给养老保障体系带来了巨大外部环境压力。我国人口老龄化的速度要快于大多数发达国家的速度，发达国家都是在成为发达国家后才开始人口老龄化的，我国进入老龄化社会时，仍然属于收入较低的发展中国家。《中国老龄社会与养老保障发展报告（2013）》数据显示，中国人均GDP水平未达到1万美元即进入老龄社会。对人口的快速老龄化，目前的养老保障体系准备严重不足。[2]二是基本养老基金的自身可持续性面临巨大压力。由于历史原因，目前在职工缴纳的个人账户资金长期被用于统筹基金发放，由此形成个人账户空账运行、资金缺口巨大的状况，且缺口将越来越大。《中国养老金发展报告（2013）》称，2012年城镇职工基本养老保险个人账户缺口为5602亿，比2011年扩大约240亿。[3]除了空账缺口，基本养老金资金运用效率低下，投资收益低，难以跑赢通胀。据中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文计算，从2001年到2011年间，中国基本养老保险基金获得的年均收益率不到2%，同期年均通胀率却高达2.47%。[4]三是补充养老发展缓慢，养老金替代率低且保障不足。截至2013年底，我国基本养老保险覆盖了8.2亿人，年末累计结存3.13万亿元；而全国仅有6.6万户企业建立企业年金，覆盖2056万人，积累资金6035亿元。[5]据此计算，企业年金的总规模仅是基本养老保险的19.3%，人数仅占参加基本养老保险人数的2.5%。补充养老发展缓慢，使得我国养老金替代率[1]低于国际警戒线[2]。根据《中国老龄社会

与养老保障发展报告（2013）》数据显示，显示目前我国养老金替代率仅为40%左右。

（三）保险业参与养老服务业具备独特优势

大力发展养老服务产业，通过社会化手段提高效率、丰富手段、增强多层次保障，是解决我国养老问题的重要途径，保险业作为市场化的风险转移机制、社会互助机制和社会管理机制，具备独特的优势。一是专业技术优势。保险业作为经营风险的行业，在寿险、养老险和健康险等产品的经营过程中，培养吸纳了大量专业人才，收集了大量的居民健康精算数据，积累了丰富的健康管理经验，发挥这些专业优势，能够提升养老服务业经营管理水平，促进养老服务业的专业化和规范化运作。二是服务资源优势。保险业有强大的经营网络和健全的服务体系，并与医疗机构、护理机构和保健机构等医疗卫生机构建立了长期合作关系，能够有效整合各种资源，发挥协同效应，提升服务质量，促进养老服务业产业链的构建和完善。三是长期资金优势。养老服务业往往具有投资规模大、回报周期长的特点，需要巨大的资金投入和长期的理财能力。保险业具有大量长期性、稳定性的资金，能够为养老服务业提供长期稳定的资金来源，有力推动养老服务业的建设。

二、保险业参与养老服务业的支持政策

近年来，随着社会的快速老龄化，我国对养老问题的重视程度进一步提高，先后出台了一系列政策鼓励和支持养老服务业及相关产业的发展，并充分肯定了保险业在其中的作用，明确了保险业参与养老服务业的多项具体支持政策。

2013年9月，国务院出台了《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）。一是明确支持养老保险产品发展，提出引导和规范保险公司开

发适合老年人的保险产品，“鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务”，“鼓励养老机构投保责任保险，保险公司承保责任保险”等措施。二是鼓励保险业投资养老服务领域，提出“逐步放宽限制，鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。开展老年人住房反向抵押养老保险试点”等措施。

同月，国务院出台了《关于促进健康服务业发展的若干意见》（国发〔2013〕40号）。一是鼓励保险业投资医疗服务业，提出鼓励商业保险机构“以出资新建、参与改制、托管、公办民营等多种形式投资医疗服务业。大力支持社会资本举办非营利性医疗机构、提供基本医疗卫生服务”。二是鼓励保险业发展长期护理、养老服务等健康保险产品，提出“鼓励商业保险公司提供多样化、多层次、规范化的产品和服务。积极开发长期护理商业险以及与健康管理、养老等服务相关的商业健康保险产品”。三是鼓励保险业与医护机构的合作，提出“建立商业保险公司与医疗、体检、护理等机构合作的机制，加强对医疗行为的监督和对医疗费用的控制，促进医疗服务行为规范化”，“推行医疗责任保险、医疗意外保险等多种形式医疗执业保险”。四是明确税收优惠政策，提出“企业根据国家有关政策规定为其员工支付的补充医疗保险费，按税收政策规定在企业所得税税前扣除。借鉴国外经验并结合我国国情，健全完善健康保险有关税收政策”。2014年10月，为进一步贯彻落实相关工作，国务院办公厅又专门下发了《关于加快发展商业健康保险的若干意见》（国办发〔2014〕50号），进一步丰富细化了相关细则。

2014年8月，国务院发布《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29号），进一步明确了保险业的定位，完善了保险业的顶层设计，

并专门就服务养老服务业明确了多项措施。一是提出把商业保险建成社会保障体系的重要支柱，“商业保险要逐步成为个人和家庭商业保障计划的主要承担者、企业发起的养老健康保障计划的重要提供者、社会保险市场化运作的积极参与者。支持有条件的企业建立商业养老健康保障计划。支持保险机构大力拓展企业年金等业务。充分发挥商业保险对基本养老、医疗保险的补充作用”。二是鼓励创新养老保险产品服务，“为不同群体提供个性化、差异化的养老保障。推动个人储蓄性养老保险发展。开展住房反向抵押养老保险试点。发展独生子女家庭保障计划。探索对失独老人保障的新模式。发展养老机构综合责任保险。支持符合条件的保险机构投资养老服务产业，促进保险服务业与养老服务业融合发展”。三是鼓励发展多样化健康保险服务，“鼓励保险公司大力开发各类医疗、疾病保险和失能收入损失保险等商业健康保险产品，并与基本医疗保险相衔接。发展商业性长期护理保险。提供与商业健康保险产品相结合的疾病预防、健康维护、慢性病管理等健康管理服务。支持保险机构参与健康服务业产业链整合，探索运用股权投资、战略合作等方式，设立医疗机构和参与公立医院改制”。此外，文件明确了保险业参与养老服务业的税收优惠和用地保障，提出“完善健康保险有关税收政策。适时开展个人税收递延型商业养老保险试点。落实和完善企业为职工支付的补充养老保险费和补充医疗保险费有关企业所得税政策”，“加强养老产业和健康服务业用地保障。各级人民政府要在土地利用总体规划中统筹考虑养老产业、健康服务业发展需要，扩大养老服务设施、健康服务业用地供给，优先保障供应。加强对养老、健康服务设施用地监管，严禁改变土地用途。鼓励符合条件的保险机构等投资兴办养老产业和健康服务业机构”。

山东省政府结合地方实际先后出台了发展养老服务业的政策。2012年12月,山东省政府出台《关于加快社会养老服务体系建设的意见》(鲁政发〔2012〕50号),推动养老服务业发展。国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》后,2014年5月,山东省政府出台了《关于加快发展养老服务业的意见》(鲁政发〔2014〕11号),提出多项具体措施和落实细则。一是健全养老服务保险产品,引导和规范保险公司开发适合老年人的保险产品,“支持发展养老机构责任保险、老年人意外伤害保险、长期医疗护理保险、养老保险等,提升个人养老能力,降低养老机构经营风险”。二是落实财政支持,“积极争取通过补贴保险费等政策,鼓励和引导养老机构自愿参加责任保险,有效化解运营风险。鼓励和支持政府主导,政府、企业和个人共同负担,为经济困难老年人、失能老年人统一提供人身意外伤害保险、长期医疗护理保险等综合保险,为老年人提供更加全面的养老服务保障”。三是支持保险投资,“支持保险资金投资建设养老服务社区,探索开展老年人住房反向抵押养老保险试点”。

青岛市政府一直非常重视养老服务业的发展,持续以较大的力度推动相关工作,并积极鼓励保险业的参与。2012年12月,青岛市政府出台了《关于进一步加快养老服务业发展的意见》(青政发〔2012〕60号)。2013年10月,为加强落实力度,青岛市政府办公厅发布《关于加快社会养老服务体系建设的任务分工的通知》(青政办字〔2013〕125号),细化推进养老服务业发展的各项工作,明确工作责任落实部门。2014年,青岛市政府进一步加大工作力度,制定了《青岛市养老服务业促进条例(草案)》,拟以地方立法的形式,推动养老服务业发展。《条例(草案)》中对养老服务设施建设有了新要求 and 标准,确定了养老服务设施用地保障机制,明确了政府各相关部门对养老服务业

的规范与监督。2014年10月底,《青岛市养老服务业促进条例(草案)》已提交青岛市人大常委会审议。

三、青岛保险业参与养老服务业的发展情况和存在问题

(一) 青岛保险业参与养老服务业发挥多种作用

在各级政府的大力支持和各项政策的有力推动下,青岛保险业积极参与养老服务业建设,在养老产品供给、养老产业市场投资和养老产业后援保障等方面均发挥了积极作用。

1. 经营发展养老产品

青岛保险业承接了青岛市社保改制后补充养老保险金的资金管理工作,作为受托人和投资管理人,管理了1.7亿元的补充养老资金,减轻了政府的负担,提升了资金的专业化运作水平。此外还积极开拓企业年金市场,截至2013年底,青岛保险业受托投资运作企业年金基金15亿元,服务企业年金客户1553户,为包括青岛港、青岛海尔、青岛海信、青岛南车等知名企业职工在内的5.7万个个人账户提供企业年金日常管理和资金投资增值服务。[[6]]在个人自主购买的商业养老储蓄计划层面,青岛保险业还提供了商业年金养老保险、长期健康险、意外险等保险产品,为城乡居民提供了养老、医疗、大病救助等方面的更高保障。截至2013年底,青岛商业年金保险期末有效承保件数67万余件,提供了133亿元的保障额度;长期健康险期末有效承保件数56万余件,提供了545亿元的保障额度[3]。此外,青岛保险业提供的分红险、万能险等具有储蓄和投资性质的险种,也为受益人提供了较高的投资收益,实现了资金的保值增值,为受益人的老年生活提供了资金保障。

2. 投资经营养老产业

在养老产业投资经营方面,目前已有多家保险公

司设立了健康管理中心、体检中心等多家健康管理机构，为客户提供健康管理服务。同时在养老社区的建设方面，目前保险业已进行创新试点，目前有多家保险公司来青岛进行了前期考察论证。从现有实例看，保险业养老社区的建设主要采用两种模式，一种是保险公司独立建设，保险公司成立专门的机构，自己投资建设养老社区，建成后自己运营管理，建设、运营为同一主体；第二种是合作共建，与地产开发商等机构合作，由开发商进行基础设施建设，保险公司运营。2013年下半年，采用合作共建方式的养老社区在青岛落地，保险公司与青岛市政府、房地产商、三甲医院四方达成合作协议，将在青岛建设大型健康养老产业园，打造高端的养老基地。后继随着商业模式的成熟，更多的保险公司也将逐步在青岛建设养老社区，这些项目将整合各方优势资源，促进当地的养老、医疗基础服务设施的完善，带动当地就业和服务业发展，增强青岛对高端人才的吸引力。

3. 后援支持养老产业

在基本养老保障服务支持方面，青岛保险业发挥专业优势，经办青岛城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，保险公司在政府服务窗口派驻工作人员，解决了政府管理人员有限、专业人才不足等问题，辅助政府提升了社会保障工作服务水平和风险防范能力，为改善养老医疗服务水平做出了积极贡献。在为养老服务业进行风险管理方面，青岛保险业积极推动医疗责任险在医疗机构的覆盖面，目前已全面覆盖公立医院，并争取将责任险进一步覆盖到民营医院，化解医疗机构医疗事故责任风险；探索推动养老机构综合责任险，化解养老机构因老年人出现意外事故导致的民事纠纷、巨额赔偿风险，保障养老机构的平稳运营。

（二）青岛保险业参与养老服务业存在一些问题

受外部环境和自身原因影响，青岛保险业在支持

养老服务业发展中存在基础薄弱、覆盖面低、深度不够等问题。

1. 企业年金补充养老保险覆盖面较低

作为第二支柱的企业年金补充养老保险发展缓慢，是我国企业年金发展的一个普遍性问题，在青岛也表现得比较突出。据人社部发布的《2013年全国企业年金基金业务数据摘要》，截至2013年末，青岛市参与建立企业年金的企业数1553个，而根据《2014青岛统计年鉴》，2013年青岛市仅工业（不含个体）、限额以上批发零售业、限额以上住宿和餐饮业以及建筑业等几个主要行业就有2.9余万家企业，可见参与企业年金的企业在全部企业中的占比很小，而且大多集中于大型国有企业或高收入行业，数量众多的中小企业、民营企业却未在其中。参与企业年金的职工有5.7万人，仅占青岛市571万社会从业人员的1%左右。企业年金发展缓慢，覆盖面较低，除了部分企业经济状况不佳的原因，与企业参与年金会增加税收负担有很大关系。一直以来，企业年金的发展缺乏税收政策支持，由于企业缴纳的企业年金不能列入福利费项目，必须交纳企业所得税，这增加了企业的负担，影响了企业通过企业年金安排养老保障的积极性。

2. 现有养老保险产品缺乏吸引力

目前的商业养老保险产品总体吸引力不足，难以满足多样化、个性化的养老保障需求。一是品种较少、同质化明显。商业保险产品对老年群体需求发掘不足，产品同质化高，缺乏灵活性，难以满足不同老年群体在不同时期的个性化需求。二是保障范围较小。老年群体面临的各种健康、意外风险要高于年轻群体，需要更广泛的保障，而目前产品保障的风险范围和额度往往有限，与国外类似产品相比很多风险尚未覆盖，能够全方位进行综合保障的产品较少。三是缺乏税收优惠。与发达国家普遍性的税收优惠相比，我国商业

保险养老产品缺乏优惠，价格相对较高。四是居民信任度不足。由于行业形象等原因，居民对包括养老保险产品在内的保险产品不是很信任，而且保险产品的条款较为专业晦涩，一定程度上增加了居民的接受难度。

3. 养老保险产品创新基础薄弱

养老保险产品创新基础薄弱是造成养老保险产品创新力度不够的重要原因。一是地方保险分支机构创新动力不足。目前，多数保险公司为加强经营风险控制，逐渐把管理权集中到总部，地方的保险分支机构自主权较低，有的甚至仅成为了单一的产品销售机构。在总公司统一的产品开发和营销策略下，地方保险分支机构只能使用全国统一的费率销售全国统一的产品，难以根据当地的风险特点进行灵活的调整和创新。二是养老相关数据积累匮乏。养老保险产品的创新需要大量当地居民的养老、医疗、保健等数据的积累，在大数据的基础上进行精算，才能科学厘定费率，设计出价格合理、保障适度的产品。目前行业缺乏相关数据的积累，这一方面是保险机构自身原因，另一方面是大量数据分散在地方相关部门，难以有效获取，数据的缺失使产品创新缺乏基础。

4. 保险业直接投资养老服务业储备力量不足

虽然保险业在直接投资参与养老社区、医疗保健机构方面具有优势，但养老社区一般囊括了医疗、护理、娱乐、物业等多项服务在内，要求保险公司承担综合运营的角色，这对之前经营业务较为单一的保险公司来说是一种挑战。目前保险业虽然有大量的客户，以及雄厚的资本，但在养老机构开发建设及运营管理方面的人才储备较少，缺乏管理经验，需要保险公司进行较长时间的探索适应。目前已有多家保险公司来青岛考察养老社区事宜，非常认可青岛优越的自然环境，但受多种因素影响养老社区未能落地，仍处于洽谈过程中。

5. 保险业参与养老服务业外部发展环境有待完善

保险业参与养老服务业建设需要多方面的支持，目前外部环境尚需进一步完善。一是社会化养老服务的标准尚未明确。对各类服务机构的软硬件设施没有统一的标准，保险业在参与过程中缺乏参照标准，基

础设施建设的规范不明确，提供的服务难以具体量化和比较，给保险业投资建设养老机构和销售养老服务产品带来困难，也容易产生前期销售宣传与后期实际服务不一致引起纠纷的问题。二是社会信用体系有待健全。部分投保人购买保险产品时隐瞒自身健康状况，部分保险销售人员销售保险产品时存在误导现象，还有部分医疗卫生机构协助投保人骗取理赔金，虽然这些行为的总体数量不多，但造成了较坏的影响，提高了保险业参与养老服务业的经营成本，也损害了诚信投保人的利益。三是居民自身的养老观念需要较长时间的转变。长期以来，居民形成了靠传统家庭养老和国家基本社保养老的观念，对多层次养老保障体系认识不足，对补充养老缺乏了解，对个人补充养老产品的重视程度较低，要转变这种观念需要较长的时间。

四、推动青岛保险业支持养老服务业发展的建议

（一）丰富养老保险产品供给，扩大保险养老服务领域

保险公司要进一步加强产品研发，丰富养老保险产品，特别是针对老年人的需求设计产品，满足不同层级的养老保障需求，提高商业保险在养老服务领域的参与度。

1. 增强保险分支机构创新基础

产品创新是丰富养老保险产品的根本，而创新的关键则是完善当地保险分支机构创新机制，加强创新基础设施建设。一是鼓励分支机构争取创新资源。本地分支机构应充分发挥主观能动性，深入发掘当地特色养老保险需求，并积极向总公司争取资源，探索开发相关产品，并在本地开展先期试点。保险公司总公司应为试点工作提供便利，对于本地区首先试点或填补本地区空白领域的养老保险创新产品，如果受到市场认可，可以考虑给予一定的创新奖励。二是为养老保险产品创新提供数据支持。在保险业自己加强养老数据积累的同时，对于大量由政府相关部门掌握的疾病、医疗、健康护理等数据，还需要相关部门为保险业进

一步参与养老服务业来提供数据支持。三是完善创新保护机制。监管单位可以对本地区首创的养老保险产品提供一定的创新保护期，避免产品被简单抄袭和模仿，保护创新者的积极性。

2. 加强养老保险产品的推广完善

在完善养老保险产品的基础上，增强产品保障能力，加大宣传推广，增强居民对产品的认知和接受程度。一是积极承担风险保障责任。由于老年人在健康和意外等方面的风险较高，使得面向老年群体的保险产品费率较高，而且往往不提供对高龄老年人的服务。保险业应该在合理厘定费用的基础上，适当扩大养老保险产品的覆盖范围，通过满足市场风险管理需求，覆盖更多的消费者以实现规模效应，达成自身与消费者的双赢。二是提高综合保障能力。目前的养老保险产品主要针对老年群体养老、健康与意外三个方面的风险需求，对老年人看病、治病方面的保障较多，而对其日常保健、疾病预防和长期治疗等方面的保障较为缺乏，需要进一步丰富养老保险产品的覆盖深度，完善对日常保健等方面的保障。三是提高产品投资收益率。对于具备个人储蓄功能的养老产品来说，在数十年长期投资下，投资收益率的高低将极大的影响未来获得养老金的多少，是一个决定养老保险产品保障效果的关键因素。应当在保证长期稳健的基础上，尽可能的提高养老保险产品的投资收益率，并提升最低保障收益的标准。四是推动长期护理保险的发展。随着老年群体的增多，使得老年人群的护理需求日益增长，但与发达国家相比我国长期护理保险仍在探索阶段，大部分地区尚未开展，需要进一步加强市场培育和引导。

3. 健全保险养老服务产业链

作为养老服务业的投资者和经营者，保险业有能力对医疗、保健、护理等机构进行资源整合，推动养老服务产业链的健全。一是协调相关机构资源。整合从前方保险销售到后方医院、养老社区等机构的资源，通过商业保险产品的串联，实现一条龙服务。二是加强对医疗保健机构的监督。通过监督、管理保险客户的治疗过程，加强对医院医疗行为、养老机构服务的

监督，促进养老服务规范化。三是推动相关责任险的发展。推动医疗责任险、医疗意外保险、养老机构责任险、护理机构责任险和护理人员责任险等险种的开展，减少因意外或过失导致的责任纠纷，化解养老服务产业链中的风险，保障养老服务的平稳运行。

（二）推动政府购买公共服务，促进保险融入社会养老体系

推动政府进一步转变职能，通过购买养老服务的方式，将可以通过市场来实现高效运作的服务交给市场，优化资源配置，提高行政效能。

1. 推动保险参与养老经办业务

鼓励保险公司参与社会养老保险和社会医疗保险的经办服务。进一步扩大医疗、养老领域政府购买保险服务的范围，发挥保险机构专业人员的技术优势和遍布城乡的网络优势，鼓励保险公司参与社会保障项目的经办服务，减轻政府人力财力负担，推动政府服务方式转变，提高社会保险的运行效率。同时，购买服务应在引入市场竞争机制的基础上，遵循保本微利的原则，以保证保险公司的经营动力和服务质量。

2. 鼓励保险参与地方养老产业发展

青岛经济发达，自然环境优良，非常符合养老服务业的建设需求，对吸引保险业投资有较大的优势，而保险业投资对当地的就业和经济也有较大的拉动作用。一是加强与保险总公司的沟通。加大招商引资力度，鼓励保险公司直接或间接参与公立医院改制、民营医院建设、养老机构以及养老社区建设等。二是做好配套规划。在城市总体规划中，做好养老服务业的土地、交通以及医疗等各类公共服务设施的统筹配套、科学布局。三是提供土地出让优惠。对保险机构参与养老社区、医疗机构建设的土地需求提供优惠的出让条件。

（三）注重政府引导规范，实现养老服务业良性发展

目前，要实现养老服务业的快速健康发展，对市场的培育和规范必不可少，应充分发挥政府的引导作用，优化保险业参与养老服务业的外部环境，加强对参与过程的监督指导。

1. 明确规范标准，建立评价体系

健全市场规范和行业标准,开展认证评价,确保养老服务和产品质量。一是明确养老服务业市场规范和行业标准。明确养老服务机构的资本、人员、基础设施等准入条件,对服务质量进行规范,逐步实现养老服务机构的规范化和专业化,避免零散运作和无序发展。二是建立对养老服务机构的评价体系。参考对酒店星级和旅游景点星级评价模式,建立对养老机构的评级认证,引导级别不同的养老机构提供差异化的服务,满足市场各层次的养老需求,推动养老机构不断提升服务品质,实现养老品牌效应。

2. 建立协调机制,完善信用体系

建立协调机制、完善信用体系,进一步推动保险业参与养老服务业发展。一是建立相关政府部门间的协调机制。建立发改委、财政局、人社局、卫计委和国地税等部门的协调机制,在保险业参与养老服务业的发展规划、财税政策、行政管理等方面给予必要的支持。二是完善社会信用体系。将保险服务领域出现的不诚信行为记入个人诚信档案,建立惩罚机制,杜绝保险产品的销售误导现象,同时遏制部分医疗卫生机构协助投保人骗取理赔金的非道德行为,降低养老服务业的信用成本。

3. 强化外部监管,加强宣传教育

通过外部监管和宣传教育,营造安全、便利、诚信的消费环境。一是严厉打击保险养老服务领域的销售误导、拖赔惜赔。保险养老服务是关系老年群体权益的大事,如出现销售误导或拖赔惜赔行为,将对老年人生活造成较大影响,损害保险业形象,对此类行为必须进行严厉打击。二是加强保险公司治理。养老金是参保人的养老钱,要进一步加强对保险公司内部治理的监管,督促保险公司完善管理制度,保证养老资金的平稳健康运作,确保其保值增值。三是加强对保险消费者养老保险知识的宣传教育。强化社会公众的投保意识,同时推动养老保险产品条款通俗化,使保险产品的条款更通俗易懂。

(四) 发挥税收政策导向作用,推动补充养老体系加快发展

我国养老保障体系存在第一支柱一支独大,第二、

第三支柱发展缓慢,三支柱失衡的情况。三支柱的失衡,与第二、第三支柱产品费用投入较高,对企业和个人吸引力较低有很大关系。从成熟市场经济体的经验看,发达国家补充养老体系得以迅速发展的核心动力,就是“减税养老”,通过税收优惠政策,增强补充养老产品的吸引力,从而刺激多层次养老体系的完善。

1. 推动企业补充养老产品税收优惠政策落实

目前作为第二支柱的企业年金覆盖率很低,仅限于少数国有大中型企业。而美国推行的401K员工养老金计划,虽然是非强制性的,但仅发展20年的时间就覆盖了美国70%以上的企业,到2010年底,401K计划的资产已超过3万亿美元,占美国养老金总额的近20%。其迅速发展的主要原因就是延迟纳税等税收优惠政策的支持,美国对按照401K条款设立的退休基金,允许对员工缴纳的不超过一定限额的养老金进行税前列支,等到退休后提取时再缴税。通过个人缴费税收优惠政策,401K计划实现了国家、企业、个人三方为员工养老分担责任的制度设计,对企业和员工产生很大的吸引力,极大刺激了美国养老体系第二支柱的发展。[[7]]

目前,在企业年金方面,我国也在研究借鉴发达国家通行做法的基础上,出台了税延优惠政策。2013年12月,财政部、人力资源社会保障部和国家税务总局联合下发《关于企业年金职业年金个人所得税有关问题的通知》,自2014年1月1日起,开始实施企业年金、职业年金个人所得税递延纳税优惠政策。在年金缴费环节,对单位根据国家有关政策规定为职工支付的企业年金或职业年金缴费,在计入个人账户时,个人暂不缴纳个人所得税;个人根据国家有关政策规定缴付的年金个人缴费部分,在不超过本人缴费工资计税基数的4%标准内的部分,暂从个人当期的应纳税所得额中扣除。政策的出台,有助于提高企业建立企业年金的积极性。但由于政策出台时间较短企业不了解、目前企业年金的服务对象较少等原因,政策尚未完全发挥应有的作用,需要进一步加大宣传、推广和落实力度,推动政策发挥导向作用,争取快速扩大企业年金覆盖面,提高中小企业对年金的参与水平。

2. 争取个人储蓄性养老保险产品税延优惠政策试点

对于第三支柱的个人储蓄性养老保险的税收优惠政策,主要是开展个税递延型养老保险,即在个人收入用于购买商业养老保险时,将其当期应缴的个人所得税延期至退休后提取保险金时再缴纳。通过合理的优惠幅度,实现在对政府财政收入影响较小的情况下,提供对投保人有吸引力的税收优惠,激发个人购买商业养老保险的需求,带动当地保险业和养老产业的快速发展,同时减轻基本养老保险的压力,减少政府用于

保障老年人群生活的财政投入。我国已对这项政策进行了十余年的研究和探索,上海、天津、深圳、江苏等地均开展了相关研究工作。随着相关部门的推动,2015年个人税收递延型养老保险试点预计将在全国范围内逐步启动。建议加大前期调研和准备,积极与国家相关部门沟通,争取先行先试,进入首批启动城市,加快个人商业养老计划的发展,不断完善三支柱的养老保障体系。

【参考文献】

- [1] 吴玉韶. 中国老龄产业发展报告(2014)[M]. 社会科学文献出版社,2014.
- [2] 杨燕绥. 中国老龄社会与养老保障发展报告(2013)[M]. 清华大学出版社,2014.
- [3] 郑秉文. 中国养老金发展报告(2013)[M]. 经济管理出版社,2013.
- [4] 郑秉文. 专家称中国养老金多存银行10年“缩水”近6000亿[N]. 经济参考报,2012-11-09.
- [5] 2013年全国社会保险情况[EB/OL]. 人力资源和社会保障部, <http://www.mohrss.gov.cn/>.
- [6] 2013年全国企业年金基金业务数据摘要[EB/OL]. 人力资源和社会保障部 <http://www.mohrss.gov.cn/>.
- [7] 田向阳. 美国401K计划的前世今生以及对我国的启示[EB/OL]. 新华网,
- [8] 李静萍. 社会保险改革下统筹商业保险的发展研究[J]. 社会经纬,2013,(6).
- [9] 余利民. 确立和发挥商业保险在养老保障体系的支柱作用探析[J]. 区域金融研究,2009,(12).
- [10] 李昕昉. 我国商业保险在老年产业中的商业机会探究[J]. 保险研究,2011,(5).
- [11] 何文炯. 社会保险转型与商业保险发展[J]. 保险研究,2010,(7).
- [12] 张晶. 商业养老保险税收优惠模式的国际经验与借鉴[J]. 生产力研究,2011,(8).
- [13] 易佳. 我国商业养老保险险种研究[D]. 西南财经大学,2013.

(责任编辑:张怀勋)

Research on the Development of Qingdao Insurance Industry to Support the Development of Pension Service Industry

XIA Ke-qing ZHANG Ning LI Qi GUO Jin-chi

(Qingdao Insurance Regulatory Commission, 266000)

Abstract: At present, China has entered a stage of rapid development of population aging, but the pension system is difficult to match with the huge demand of the elderly. We must accelerate the development of pension system. The insurance industry has unique advantage in the pension system and gets many policy supports. Qingdao insurance industry actively take part in the construction of pension system and effectively participates in the product providing, pension market investment and pension industry support. But problems and deficiency still exist, which make the breadth and depth lag far behind. The role of multi-level old-age security is not fully play. The paper puts forward relative suggestions from perspectives of richness of insurance product supply, promoting government to buy the public service, emphasizing the governmental guidance and regulation and making use of tax policy.

Key words: Qingdao; insurance; pension service; social security

依托养殖产业链 构筑农业融资担保新体系

陈玉波

(平度市金融办, 山东 平度 266700)

摘要: 产业链融资担保模式, 开拓了农业融资担保新模式, 实现了金融支持农业发展的模式创新。平度市作为农业部首批认定的国家现代农业示范区, 近年来结合畜牧业健康发展, 按照“八位一体”的运作模式, 积极推进产业链担保融资新模式, 有效破解了养殖户担保难题, 为有效提升农村金融服务水平, 探索出了一条健康可持续发展道路。

关键词: 产业融资; 农业融资; 农村金融; 可持续发展

一、产业链融资担保运作模式

青岛平和担保有限公司依托六和集团的产业链, 通过与青岛银行、建设银行、交通银行、中国银行和农业银行等多家金融机构开展合作, 为优质畜牧养殖户提供流动资金贷款担保。具体业务是为平度畜牧养殖户及养殖企业提供流动资金贷款担保, 对畜牧养殖户及养殖企业购置养殖设备提供部分贷款担保。担保贷款范围为肉鸡、肉鸭、蛋鸡、种鸭、奶牛、猪(育肥与母猪)、鹌鹑、养殖设备、种植等。

平和担保公司按照“养殖户+龙头企业+政府+银行+养殖合作社+上下游企业+保险公司+担保公司”八位一体的保姆式运作模式, 实行农户贷款资金定向支付给相应的种禽场、饲料厂, 银行按照养殖周期设计产品, 资金周转快、流动性强。公司封闭式的资金管理, 创新型的反担保模式, 有效的规避防范了代偿风险。

养殖场(户)作为主体, 是投资者、所有者、生

产者和经营者, 市场行情风险由六和集团承担, 六和集团的屠宰厂为养殖户提供保值或保护价收购, 同时六和集团作为龙头企业, 凭借一条龙产业链优势为养殖户提供基建、技术、培训、饲料、兽药、合同回收等全程保姆式服务; 政府提供补助、水电路三通和土地审批等优惠服务和前期宣传发动; 银行、信用社借助担保公司向养殖户提供资金; 合作社负责组织养殖户, 配合企业进行技术培训、联保、“五统一”等服务; 保险公司为养殖户提供自然灾害、大规模疫病等意外保险, 同行上下游企业则为养殖户提供生产配套性服务。公司作为纽带, 将政府、龙头企业、金融、保险、合作社及同行企业的优势资源集合到一起, 对接到养殖户, 为标准化养殖担保贷款, 确保养殖户合同养殖种苗、饲料、兽药实现直销, 帮助银行降低贷款风险。

二、产业链融资担保模式的优势

产业链融资担保模式, 降低了银行信贷风险, 稳

固了企业与农户之间的订单合同，实现了农户、企业、担保公司、银行四方“共赢”的新局面。

一是以农户为主要服务对象。通过为养殖户提供贷款担保、养殖服务等，切实为平度养殖大户解决了融资难问题，促进了养殖业由传统模式向现代化转型，符合农村经济发展的大趋势。

二是依托六和产业链支撑。六和集团经过多年发展，具备了饲料、种苗、宰杀、兽药供应和技术服务一条龙的鸡、鸭两条产业链，平和担保公司无偿使用产业链上的各种信息，第一时间获得支持和配合同时通过产业链形成一个资金闭合循环，确保资金安全和对养殖户的全过程服务。

三是确保养殖成功。除了担保体系提供全程服务，保障养殖安全，创造农产品价值外，六和产业链各环节都做出不同程度让利，确保所有担保户用优质饲料、优质种苗，确保回收成品，确保资金安全回笼。

四是有助于金融创新。银行除放大效应外，还按农牧业生产特色，不断创新服务模式。如可按生产周期提供贷款服务，鸡、鸭按在每个生产周期结账，种猪则整贷零还等。

三、产业链融资担保模式的做法

为有效降低化解担保风险，公司建立了高效的运营管理体制和风险控制体系，确保了产业链融资担保体系的健康发展。

一是政府参股。平和担保公司注册资本为人民币3000万元，其中：平度市政府出资1000万元，普惠农牧投资担保有限公司出资2000万元。

二是按照现代企业制度运行。公司成立了股东会、董事会、监事会和经营班子，构建了有效的法人治理结构，实现所有权与经营管理权的分离，体现了有限责任、多元投资、内生动力的现代企业制度的基本原则。

三是采取多种反担保措施。根据养殖户实际情况，有的实行标准化鸡舍和活物等资产抵押反担保；有的由养殖户的亲戚朋友或其它有经济实力的人承担保证反担保责任；有的采取农户联保的方式。

四是建立专业技术风险控制框架，对养殖户和担保资金实行全方位的动态监控。建立严格的授信程序，对借贷人严格信用调查，建立审批制度，并对已授信农户跟踪服务，及时掌握有关生产经营情况，根据生产进度提供全方位服务。

五是严格责任监督和责任追究。每个项目都签订担保项目第一责任人书，第一责任人为项目主办调查人，进一步降低化解了公司的担保风险。

青岛平和担保公司开展的养殖产业链融资担保模式，解决了广大农民特别是养殖户融资难问题，促进了食品安全生产和农民快速致富，推动了平度市农牧业标准化、现代化进程。

（责任编辑：张怀勋）

Relying on the Aquaculture Industry Chain to Build a New System of Agricultural Financing Guarantee

CHEN Yu-bo

(Finance Office of Pingdu, 266700)

Abstract: Industry chain financing guarantee starts a new model for the agricultural financing guarantee and realizes the model innovation of finance-support development. Pingdu City, as the National modern agricultural demonstration zone, first identified by the Ministry of Agriculture, combines with the healthy development of animal husbandry. According to the “eight in one” mode of operation, the city actively promotes the new model of industry chain financing guarantee, which effectively solves the culturist’s guarantee problems. And effectively improves rural finance service level, a healthy and sustainable development road. Pingdu has 4 financing guarantee companies, in which Qingdao Pinghe Guarantee Company relies on the industry chain guarantee. Since its foundation, the company’s guarantee loan reaches 3.382billion, 0.661billion for 2013, and support 2476 culturists.

Key words: industrial finance; agricultural finance; sustainable development

打造多维一体的金融平台服务小微企业

孙吉飞

(青岛担保中心, 山东 青岛 266071)

摘要: 企业融资困难、成本上升、盈利下降等问题仍较突出;由于市场需求增长乏力、新增产能逐步释放,产能过剩矛盾加剧。受企业投资意愿下降、基础设施建设面临资金制约等因素影响造成有效需求增长动力不足。本文就突破经济形势下企业的融资瓶颈,中心整合华通金融板块的资源、运用多种手段,帮助中小微企业解决融资问题,改善地区金融发展环境,增强脱媒金融创新的活力进行论述。

关键词: 金融平台;小微企业

2014年是我国经济面临转型发展的一年,我市经济发展中面临的困难和挑战也较为突出:企业生产经营困难短期内难以明显缓解。企业融资困难、成本上升、盈利下降等问题仍较突出;由于市场需求增长乏力、新增产能逐步释放,产能过剩矛盾加剧。受企业投资意愿下降、基础设施建设面临资金制约等因素影响造成有效需求增长动力不足。我市今年产业转移势头放缓。由此带来的企业扩张减缓,经济整体发展态势已从过去的高增长阶段进入转型升级阶段。

今年2月,青岛市财富管理金融综合改革试验区获国务院批复,给青岛金融业发展带来了新的发展机遇,金融是经济发展的催化剂,金融对一座城市社会经济发展及经济转型升级作用明显。上半年,担保中心作为华通集团金融板块的核心主体,紧紧抓住这次机遇,在按照完善体系、严控风险、务实求变、业务创新、合作共赢等方面做了大量细致的工作,成立了华通小额贷款公司,打造了华通东卫融资租赁公司、

东华澳担保公司、海荣典当公司等多维一体的金融平台为我市中小微企业提供了投融资服务,取得了较好的成绩。

一、设立华通小额贷款公司整合华融典当等机构,调整优化金融机构布局,通过创新金融产品,发展特色业务,提升中小企业的融资水平,有针对性地服务于中小企业。

青岛市崂山区华通小额贷款公司成立于2014年3月,是由青岛担保中心有限公司作为主发起人成立的。小额贷款是以中小企业和个人经营为对象的经营类贷款,其主要的服务对象为中小企业、个体工商户、三农、小作坊、小业主。贷款经营继续坚持“小额、分散”原则。70%的资金应发放给单户贷款余额不超过200万元的小额借款人,其中,单户在50万以下的贷款不少于20%,其余30%资金的单户贷款余额不超过资本金5%。小额贷款的贷款期限一般在一年之内,

最长不超过三年，通常采用整贷零还的方式，即客户每隔固定的时间如一个月就要分期还贷。也可以采取整贷整还，按月付息的方式。

截止本年度7月中旬，贷款累计发生100笔，累计贷款额4.71亿元，营业收入800余万元。在一定程度上缓解了小微企业和“三农”融资难问题。

华通小额贷款公司在促进自身持续健康发展过程中，承担好服务区域经济发展和社会和谐进步的重责，和同业一起树立起小贷的良好品牌形象，共同繁荣行业的发展。

青岛海融典当有限公司自今年5月份由担保中心来主导运营后，业务开展的有条不紊，当期就实现营业收入128万元，服务近二十家个体及小微企业，缓解了一部分小微企业融资的难题。

二、加大金融板块发展的深度，通过融资租赁、债券发行等提供直接融资的比例，缓解企业融资结构失衡导致发展后劲缺乏的困局。

2014年对于华通金融板块之一的华通东卫融资租赁来说是探索的一年，是成长的一年。面对国内外复杂严峻的经济形势，公司本着“谨慎操作、控制风险”的经营理念，不断更新思想观念、积极拓展工作思路，为公司持续健康发展奠定了坚实的基础。

华通东卫融资租赁依托青岛担保中心有限公司的平台，凭借在原有担保领域经验的基础上，不断摸索、学习融资租赁行业知识，提高人才队伍素质和公司专业能力。在集团董事长的带领下公司人员多次赴上海学习交流，并与华商汇通、青岛国融、青岛南洋、山东国泰、东营东海石油装备、上海上实、上海永达等同行融资租赁公司保持密切的交流与合作。

华通东卫融资租赁作为连接金融与实体经济的桥梁，通过帮助企业拓宽融资渠道、降低融资难度、延长资金使用期限，改善经营报表、提高经营灵活性等自身平台优势，积极参与到华通集团和青岛市所属企

业业务中，成功促成澳柯玛自动售货机多元化平台、新时代房地产汽车租赁等数笔直租业务和融资租赁咨询业务。

通过在中小企业云服务平台的上线运营，提升了公司的知名度，拓宽了业务渠道，并积极响应政府号召，为城市发展项目助力。

运用好自身十倍再融资杠杆额度，借助募得10倍资金，以涓涓细流汇成江海之力，将自身对企业的扶持力度发挥至极致。

随着公司注册资本增至1.7亿元，通过内保外贷，运用境外低成本资金解决境内企业的融资成本压力，发挥在售后回租及通道业务中的重要作用。

融资租赁在发达国家是仅次于银行的第二大融资模式，未来在中国市场还具有广阔的发展潜力，并将呈现在经济中所占的分量越来越大、专业化程度越来越高、国际化程度越来越广阔等趋势。

华通东卫融资租赁将把握好这一历史机遇，确认以服务集团客户为业务核心，加强与教育、医疗以及汽车租赁等产业紧密合作，通过融物使用权和所有权的分离来达到为企业融资的需求。

三、产融结合，拓展产业链金融的服务。

由澳柯玛股份有限公司、青岛担保中心有限公司等成立的注册资本壹亿壹仟万元青岛东华澳担保有限公司，主要的目标市场是依托澳柯玛家电产业的供应链，通过上下游企业进行融资服务。

上半年，东华澳担保对澳柯玛产业链业务前期电话营销企业402户，其中通过电话营销推介企业220户，有意向的企业51户。举办了第一次澳柯玛上游客户产品推介会，参会企业41户，其中已合作企业5户，实际放款金额537.5万，正在申请企业7户，1户企业等待银行放款，其余6户企业已进行现场调查。

除澳柯玛产业链业务之外，还帮助伟东智慧城及宝兰格制冷产业链进行了融资方案设计，有力的支持

了中小供应商的健康发展。

四、务实求变，开放合作，进取创新。

融资担保项目具有持续周期长，客户经营情况高度复杂，风险点多，监管难度大的特点，充斥着不确定性。中心不断拓展平台，充分引入政府部门、金融机构的支持，为各领域中小微企业解决系统融资问题。

担保中心与青岛市发改委共同成立了“青岛市服务业发展担保融资专项基金”，基金规模 6000 万元，放大 5 倍，可以为青岛市服务业企业提供三亿元的融资担保。

担保中心本着“做大做强担保业务，以投资业务为新增长点”的战略思路，与海尔集团财务公司和康泰集团签订了战略合作协议，为拓展供应链金融市场打下了基础。

担保中心和齐鲁股权交易中心，青岛蓝海股权交易中心签订了战略合作协议，大大扩展了华通金融板块服务的企业在地方融资平台的业务范围。青岛蓝海股权交易中心可为我市各类中小微企业提供股权、债权和其他权益类产品的登记、托管、转让、投资、融资、

结算、过户等服务。成为我市多层次资本市场体系（包括主板、中小板、区域性股权交易市场）的重要组成部分。

由于担保中心在行业的领军地位，先后当选多个行业协会的会长单位。中心认真履行担保行业联盟和担保行业促进会双会长单位的各项职责，成功召开了青岛市融资性担保企业发展促进会政策研究部 2014 年上半年工作会议。

为了突破今年经济形势下企业的融资瓶颈，中心整合华通金融板块的资源、运用多种手段，帮助中小微企业解决融资问题，改善地区金融发展环境，增强脱媒金融创新的活力，致力于为华通金融板块的发展壮大和促进我市区域金融中心和财富中心的建设贡献一份力量。

（责任编辑：张怀勋）

【作者简介】

孙吉飞，青岛市小额贷款企业发展促进会副秘书长、青岛市融资性担保企业发展促进会副秘书长。

Creating a Multi-dimensional Financial Platform to Serve Small and Micro Enterprises

Sun Ji-fei

(Qingdao Guarantee Center Qingdao 266071)

Abstract: Enterprises are facing outstanding problems in financing, rise of cost, decline of profit. Because the market demand grows sluggishly, the new capacity releases gradually, the production capacity becomes more and more excessive. Factors of enterprise's reluctance to invest, finance restrictions faced by the infrastructure construction lead to insufficient effective demand growth. The paper discusses how to break the bottleneck of financing, how to integrate resources of Huatong financial plate and how to use a variety of means, hence helping solve financing problems for the small and micro enterprises, improve financial development environment and strengthen the vitality of financial innovation.

Key words: financial platform; small and micro enterprises

半岛普惠金融初探

吴鹏

摘要：在长期理论的实践过程中，我对担保行业的发展现状有了一些自己的感悟。我个人认为融资性担保行业呈现“高风险、低利润”的行业特点。它的健康发展不仅具有重要的经济效益，更具有广泛的社会效益。目前担保机构经营和生存压力仍然比较大，从整个行业看分化趋势也更加明显。

关键词：半岛；普惠金融

一、融资性担保行业发展中存在的主要问题和困难

（一）融资性担保机构自律性差，违规现象时有发生。

由于融资性担保公司规模小，加上经济利益的诱惑和大股东投资方向的改变，直接导致其经营偏离正确的轨道，走入违规经营的误区。

（二）融资性担保机构业务单一，创新能力不足。

目前，大多数融资性担保公司主营业务均为“民担业务”，其他兼营业务（如履约担保业务）未开展。同时，公司员工自身业务开展及风险控制的压力较大，削弱了担保企业的再学习能力、业务创新能力，难以及时推出新型业务，不利于企业提升自身竞争力。

（三）融资性担保机构与银行合作面临困难。

融资性担保机构业务的开展离不开与银行的合作。目前，工、农、中、建、交等国有银行对非国有控股的融资性担保机构采取了限制合作、甚至停止合作的措施，融资性担保公司普遍表示银行与担保公司的合作存在阻力，融资性担保公司的发展面临严峻挑战。

（四）融资性担保机构人才供需难以匹配。

担保是一项专业性很强的业务，需要专业的人才作为支撑。由于担保是新兴的行业，大专院校尚没有设立担保专业，业务人才没有稳定的来源，目前从事担保行业的对外主要来源于金融部门和一些中介机构。

（五）风险分担方式不合理。

目前银行在贷款过程中，担保贷款和抵押贷款一样，利率一般上浮都在30-50%，对担保贷款没有优惠。融资性担保机构和银行合作过程中，都是由融资性担保机构承担全部风险。银行不承担风险，不利于对贷款企业跟踪监测。

二、促进融资性担保行业健康发展的几点分析和建议

（一）加强监管和引导，规范融资性担保机构经营行为。

持续加强日常监管，严格查处违法违规经营活动，完善风险处置预案；进一步明确监管职责，明晰融资性

担保机构监管事权的划分，建立健全监管问责机制，推进监管履职评价工作，加强监管人员培训，提升监管水平。

（二）加大法律培训力度，增强其合规经营意识。

要让法律知识深入担保经营者的心中，成为推动发展融资性担保公司合规管理的动力，需要深入开展多种形式的业务培训。通过会议等形式宣传贯彻有关担保行业法律法规和政策，提高相关经营者和监管者的专业水平。

（三）创新盈利模式，促进融资性担保机构可持续发展。

拓宽融资性担保业务领域，优化融资性担保结构。在做好银行信贷融资担保的基础上，扩充直接融资品种和渠道，扩展非融资性担保市场，探索信托计划和集合信托计划、债券和集合债券、集合票据、应收账款托收等担保业务。在担保方式上鼓励担保机构向专业化方向发展，从事行业性担保、专业担保、产业链集合担保。

（四）改善合作机制，构建稳定的银担合作长效机制。

在有效防范风险的前提下，适当降低与银行业机构合作担保机构的注册资本门槛，使更多资金实力较强、管理规范融资性担保机构与银行业机构建立长期稳定的合作机制，鼓励银行业机构加大金融产品创新力度，对优质项目担保贷款利率适当下浮，降低担保公司风险，实现银行、担保机构与中小企业的共赢。

（五）加大政策支持力度，完善风险补偿机制。

结合实际情况，在税收优惠、损账补贴、资本金补充、创业扶持、业绩奖励等方面制定切实可行的扶持政策。对融资性担保机构设立担保费补偿机制，能够有效弥补担保机构通过较低收费提供较高风险业务的投资收益比失衡现象，有利于维护整个担保行业的稳定和发展的动力。

（六）优化外部环境，促进融资性担保机构健康发展。

加强舆论引导，进行正面宣传报道。完善配套措

施，为融资性担保行业的发展提供良好的外部服务环境。要将担保的信息纳入征信体系，尤其是将担保失信客户列入银行黑名单，银行和担保机构联合惩治失信行为。

（七）健全担保自身建设，加强内控建设，完善内控体系。

加强引导融资性担保机构建立健全公司管理制度和财务制度，规范业务操作，完善内部风险控制，提高信用管理水平，不断提高信用等级，不断提升信用能力。积极组织担保机构参加各类业务培训，提高从业人员的业务素质，增强自身抵御风险能力，促进担保机构做大业务，做强自我。

三、融资担保业风险状况调研

（一）当前融资担保机构存在的风险点

融资性担保机构普遍存在的风险分为信用风险、法律风险与合规风险、操作风险、声誉风险、其它内外部风险等。比如目前银行信贷收缩明显，对融资担保行业的发展有一定影响，资金面收紧，融资性担保业务有可能下滑，个别融资性担保机构内部控制较为薄弱，违规运用资本金，寻求高收益、高风险的投资，这就产生了信用风险、合规风险甚至法律风险。同时部分融资性担保机构业务集中度过高所隐含的信用风险。

（二）融资性担保机构风险防范措施

第一，就信用风险管理而言，一方面要进行机制管理，包括审保分离机制、授权管理机制、额度管理机制等；另一方面要进行过程管理，过程管理就是针对信用由提供到收回的全过程，在不同的阶段采取不同的管理方法，主要有以下三个方面：

事前管理是指在担保机构与贷款银行签订《保证合同》之前对被担保人、反担保人调查、审查与决策阶段的管理。在此阶段，审查的核心是被担保人信用状况，决策的核心是担保与不担保、以什么保费费率担保等。建议百分之九十以上的工作要放在事前管理

阶段。

事中管理是指担保机构与银行签订《保证合同》，银行发放贷款后至被担保人归还全部贷款本息，担保机构解除担保责任、回收担保资金前阶段的管理。在此阶段，担保机构关注的重点是贷款不要被挪用、贷款是否被有效使用、跟踪借款人信用状况的变化、出现异常及时采取应对措施等。

事后管理是指担保机构完成担保，收回全部代偿资金后的管理阶段。在此阶段，担保机构要回顾与反思担保过程中的经验教训，固化经验，融入制度，形成长效机制；吸取教训，填补和加强制度中的空白点和薄弱环节，不断提高信用风险管理水平。

此外，融资性担保机构还可以通过保险、再担保等方式转嫁信用风险。

第二，制定健全的法律风险、合规风险管理制度及监督检查制度。新业务开展前，应进行充分的研究、论证，确保新业务合法合规；在新业务开展过程中，应对业务涉及到的合同、协议等法律文书的管理、实际履行情况的检查，排查法律合规风险。对发现法律合规隐患的，及时采取措施妥善化解。融资性担保机构应加强法律培训，营造法律文化氛围，科学配备法律工作人员。

第三，对于操作风险的管理，一是要建立和不断完善内部控制制度，不给因人的因素而产生的操作风险提供机遇和环境；二是建立涵盖操作风险管理的信息系统并确保信息系统的安全运行；三是设计和采用科学的操作风险管理流程，不断优化和严格执行业务流程。

第四，融资性担保机构应将声誉风险管理纳入公司治理及全面风险管理体系，建立和制定声誉风险管理机制、办法、相关制度和要求，积极、主动、有效地防范声誉风险和应对声誉事件，最大限度地减少对社会公众造成的损失和负面影响。

最后，做好其它内外部风险管理。

就内部风险管理而言，一是储备一大批各级各类、具备较高的经营管理、业务操作、风险控制能力的人才。二是建立健全科学、行之有效的运营机制、防控风险机制、激励约束等机制。就外部风险的管理而言，融资性担保机构要时刻关注国家宏观经济的发展状况和走势，在宏观经济较好时抓住机遇大干快上，反之则采取稳健的经营方针。在财政状况、经济发展、信用环境好或较好的地区谋局布点，大力发展业务。同时，要积极争取国家产业政策、扶持政策的支持等。

（责任编辑：张怀勋）

A preliminary Study on the Peninsula Inclusive Finance

WU Peng

Abstract: In the long theoretical practice, I gained some sensibility about the present guarantee industry. I personally think that financing guarantee industry possesses the character of “high risk and low profit”. Its healthy development not only has important economic effect but also wide social effect. At present, the guarantee industry shoulders much pressure in management and survival. Overall, the industry has a clear tendency of differentiation.

Key words: peninsula; inclusive finance

浅谈小微金融的惠农之路

——以青岛正大融资担保有限公司为例

刘仁臻

(即墨市金融工作办公室金融科, 山东 即墨 266200)

摘要:近年来,即墨市在大力发展实体经济的同时,非常重视金融业的发展,一方面不断引进设立银行、保险、证券等传统金融机构,另一方面注重发展小额贷款公司、融资性担保公司、民间资本管理公司等新型地方金融机构,走出了一条特色鲜明的小微金融惠农之路。截至目前,全市拥有传统金融机构 67 家,其中银行机构 27 家,保险机构 37 家,证券机构 3 家;地方金融机构 16 家,其中小额贷款公司 6 家,融资性担保公司 6 家,民间资本管理公司 4 家。金融机构数量和规模居山东省县级城市前列,青岛各市首位。本文以即墨辖区的青岛正大融资担保有限公司(以下简称“正大担保公司”)为例,对有关小微金融创新模式进行阐述,并提出有关发展建议。

关键词:小微金融;惠农

一、成立背景

正大担保公司由青岛正大有限公司(正大集团全资子公司,以下简称“正大公司”)作为主发起人,与即墨市旅游开发投资有限公司共同出资设立,注册资本 5000 万元,主要为青岛市辖区内与正大公司合作的畜禽养殖及上下游合作的客户贷款提供担保。正大担保公司成立 5 年来,立足三农,求实创新,严格按照省、市有关政策规定开展担保业务,践行支农惠农的发展理念,为即墨市和青岛市畜禽养殖业发展及新农村建设做出了积极贡献。

二、创新模式

(一)担保对象。与一般的商业担保公司不同,正大担保公司的担保对象不是面向全社会的,而是限定于与正大公司合作的当地畜牧养殖户及饲料经销商,通过这些客户与正大公司的业务联系形成了产、供、销连续封闭运行的完整链条,可以说是真正立足“三农”、服务“三农”的融资性担保公司。目前涉及的主要业务类型有肉鸡、蛋鸡、生猪、奶牛等。

(二)运作模式。正大担保公司采取的是“客户—

正大公司－正大担保公司－银行”四位一体的完全封闭的担保贷款运行模式，确保专款专用，保障客户、正大公司、正大担保公司以及银行等各方利益。其业务流程具体如下：

1. 与正大公司合作的养殖户或饲料专销商有资金需求时，向正大公司提出申请；

2. 正大公司审核通过后，由正大担保公司业务人员与客户进行贷前现场调查并准备贷款资料、签署相关合同，提交正大担保公司内部管理系统进行审批；

3. 正大担保公司审核通过后联系合作银行调查审核，向银行提交有关资料，进入贷款审批阶段；

4. 银行审批通过后，客户向正大担保公司缴纳担保费；

5. 正大担保公司确认收到担保费后，银行发放贷款；

6. 贷款发放到客户银行卡后即时转入正大公司。正大担保公司业务人员将放款客户明细发至正大公司，正大公司根据放款时间及到期时间安排畜禽进出栏等业务计划。

7. 贷款到期前，正大担保公司将由正大公司支付给客户的贷款直接存入客户贷款卡予以还款。如客户需续贷，正大担保公司可在客户还贷前重新进行贷前调查。

（三）积极创新反担保方式。作为一家主要以畜牧养殖户和饲料专销商为服务对象的融资性担保公司，正大担保公司针对养殖户生产风险大、缺乏不动产抵押等问题，围绕自身业务特点，在合规、稳健经

营的基础上，积极发挥自身优势，结合行业特点，创新反担保方式，拓宽“三农”融资渠道。在传统的房地产抵押、企业担保等方式的基础上，增加养殖场抵押+饲料返利、专销商联保、养殖户现金联保等新方式，简化审核手续，降低担保费率，提高工作效率，切实解决了客户贷款难题。

三、风险控制

融资性担保公司作为高风险行业，在发展初期具有典型的“高风险、低收益”特征，因此，风险控制是融资性担保公司的生命线。正大担保公司针对其业务运作模式，对公司的风险管理分为以下三个阶段：

（一）事前管理。主要指在正大担保公司与银行签订担保合同前，对被担保人调查、审查与决策阶段的管理。在此阶段，正大公司相关技术员、区域经理及家庭农场事业部主管等人员按照贷款标准进行客户条件审核并签字确认。正大担保公司业务人员持审核文件与客户联系进行贷前现场调查并准备贷款资料、签署相关合同，提交系统审批，做出是否担保、具体担保费率等决策。因此，事前管理是整个风险控制中最关键的阶段。

（二）事中管理。即正大担保公司与银行签订担保合同、银行发放贷款后至客户归还全部贷款本息，担保公司解除担保责任阶段的管理。根据公司业务流程，贷款发放到银行卡后即时将客户贷款转入正大公司相关事业部。贷款到期前，相关事业部根据客户贷

款到期时间合理安排畜禽出栏计划，贷款到期日之前，相关事业部直接将贷款签发以客户姓名为户头的支票，由正大担保公司业务人员将款项存入贷款卡予以还款。由此可保证贷款不被挪用，并且可跟踪客户信用状况的变化，出现异常时可及时采取应对措施。

（三）事后管理。是指正大担保公司完成担保、解除担保责任后的管理。在此阶段，公司要回顾与反思担保过程中的经验教训，固化经验，吸取教训，填补和加强制度中的空白点和薄弱环节，不断提高风险管理水平。

四、有关启示

截至 2014 年 10 月末，正大担保公司在保客户 310 户，在保余额 1.7 亿元。5 年来已累计为青岛市 780 余户养殖农户提供了贷款担保，累计担保额 2.2 亿元，有效促进了青岛市畜禽养殖业的发展，增加了农民收入，推动了新农村建设。虽然正大担保公司的业务开展有正大公司做支撑，具有一定的特殊性，但其经营管理对全市融资性担保行业甚至小微金融行业仍然具有积极的借鉴意义。

一是坚持小微、分散原则。按照监管规定，正大担保公司的单笔担保余额上限为 500 万元。但在实际经营中，该公司大部分业务单笔余额保持在 50 万元以下。这一方面与正大担保公司业务对象所处行业有关，也是该公司贯彻小额、分散的金融业务理念、落实支农惠民经营原则的体现。现在有很多小额贷款公司和融资性担保公司为了短期逐利，贪多求大，导致

客户集中度过高，一旦出现不良贷款，会面临很大损失，得不偿失。

二是要有优质的发起人。正大担保公司的发起人，一个是即墨市的国有投资公司，一个是山东省首家注册的外商独资企业。两个资质优良的发起人为正大担保公司提供了良好的管理团队和业务基础，保证了公司的健康运行。当前，小额贷款公司和融资性担保公司已经进入了大浪淘沙的阶段，一些业务基础差、缺乏管理经验的公司已经陆续退出了小微金融行业，这对整个行业发展来说是阵痛，也是好事，今后一定还会有新的机构不断涌现。在这些新的机构设立过程中，监管部门应该严格把控发起人这一关，正本清源，为整个小微金融行业发展奠定良好基础。

三是要有严格的内部管理。正大担保公司的内部管理沿袭了正大集团的管理模式，清晰而严格。作为正大集团在全国布局的融资性担保公司之一，正大担保公司安装了正大集团统一研发的内部管理软件，所有业务审核程序都在网上进行，既规范了业务流程，明确了业务职责，又提高了工作效率，有效控制了经营风险。正大担保公司每年除接受监管部门检查以外，还要接受正大集团内部审计，确保了其运行的合规性。完善的内部管理是公司健康持续运行的重要保证。小额贷款公司和融资性担保公司本就属于新型金融组织，社会认知度、人员整体素质与银行等传统金融机构存在较大差距，如果内部管理还跟不上的话，生存空间必将被进一步压缩。因此，小额贷款公司和融资性担保公司要想在小微金融行业有所作为，严格规范

的内部管理至关重要。

四是要有社会责任感。如果说金融是经济发展的血脉，小微金融就是这些血脉中的毛细血管，是经济发展不可或缺的。小额贷款公司和融资性担保公司作为小微金融行业的一员，追求利润无可厚非，但是，如果想要持续健康的发展，必须要具备社会责任感。

普惠金融是从中央到地方各级政府都非常重视的，小微金融是普惠金融的重要载体，小微金融机构应该根据行业特点和自身实际，选定主要的目标群体，真正走出一条支持实体经济、支农惠民的发展之路。

(责任编辑：张怀勋)

Study on the Small Micro Finance agricultural Road ——taking Qingdao Zhengda Financing Guarantee Company as an Example

LIU Ren-zhen

(Office of Financial work of Jimo, Jimo, Shandong, 266200)

Abstract: Recently, Jimo City puts more effort to develop its real economy, at the same time, it pays more attention to the development of banking industry. On one side, it continually introduces financial organizations such as banks, insurance and security, on the other side, it focuses on the development of new local financial organizations, such as small loan company, financing guarantee company and private capital management company, a characteristic road to benefit farmers. At present, the whole city possesses 67 traditional financial organizations including 27 banks, 37 insurance compnies and 3 security companies, 16 local financial organizations including 6 small loan company, 6 financing guarantee companies and 4 private capital management companies. The quantity and scale of such organizations take the lead position in Shangdong Province and number one in Qingdao. The paper takes the example of Qingdao Zhengda Financing Guarantee Company, expounds the innovation of small micro finance mode and make suggestions about its development.

Key words: small micro finance; benefit farmers

Qingdao Continuing Education

NO.1 , 2016

Main Contents

Research Report on the Construction of the Ocean College of Open University	ZHAO Tie - cheng CUI Di	01
Using the Internet Technology to Promote New Education concepts and Methods	MU Xing - yan	07
Study on the function of local Institute in the construction of Open University System-- Taking Yichun TV University as an example	DU Li - li JI Ya - di LIU Jun - jie	12
A Study on the Strategy of Promoting the Development of Technical Education in Qingdao	HUANG Chun - hai	20
A Preliminary study on UVA Air Control	FENG She - hui	25
To Construct Regional Central City, Community Education must take the Lead	KOU Wei	29
Comparative study on autonomy of the urban communities in Japan and Singapore4	SHAO Jie	34
New normal university continuing education strategy new orientation	HU Rui	40
The Research Status and Prospect of the Sub-district Office in New Period of China	DONG Ye	46
The Development and Problems of Insurance Electronic Commerce	WANG Bao - di	51
Research on the Development of Qingdao Insurance Industry to Support the Development of Pension Service Industry	XIA Ke - qing ZHANG Ning LI Qi GUO Jing - chi	59
Relying on the Aquaculture Industry Chain to Build a New System of Agricultural Financing Guarantee	CHEN Yu - bo	69
Creating a Multi-dimensional Financial Platform to Serve Small and Micro Enterprises	SUN Ji - fei	70
A preliminary Study on the Peninsula Inclusive Finance	WU Peng	73
Study on the Small Micro Finance agricultural Road	LIU Ren - zhen	76